3 1761 11650096 8


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761116500968

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 61

Thursday, September 12, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 61

Le jeudi 12 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance, Trade and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

JUN 10 1987

LIBRARY 1985 University of Toronto

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25571—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jack Ellis
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
George Minaker
Aideen Nicholson
Louis Plamondon
Nelson Riis
Bernard Valcourt
Pierre Vincent
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Nic Leblanc
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Norm Warner

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 12, 1985
(86)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:18 o'clock p.m. this day, the Acting Chairman, Nelson Riis, presiding.

Members of the Committee present: Claude Lanthier, Aideen Nicholson and Nelson Riis.

Alternate present: Paul McCrossan.

Witnesses: *From the Canadian Council of Financial Analysts*: Dennis A. Beggs, CFA, Executive Director; Michael A. Keohane, CFA, Past Chairman; Ian Rossa O'Reilly, CFA, President, Toronto Society of Financial Analysts and Daniel Brosseau, Member of Montreal Society of Financial Analysts. *From the Cambrian College of Applied Arts and Technology*: Professor William E. McLeod.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.*: E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates*: Dennis Madden. *Consultant*: Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Dennis A. Beggs, Michael A. Keohane, Ian Rossa O'Reilly and Daniel Brosseau made a presentation and answered questions.

Professor William E. McLeod made a presentation and answered questions.

At 9:27 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 SEPTEMBRE 1985
(86)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 20 h 18, sous la présidence de Nelson Riis (*président suppléant*).

Membres du Comité présents: Claude Lanthier, Aideen Nicholson, Nelson Riis.

Substitut présent: Paul McCrossan.

Témoins: *Du Conseil canadien des analystes financiers*: Dennis A. Beggs, C.A.F., directeur exécutif; Michael A. Keohane, C.A.F., président sortant; Ian Rossa O'Reilly, C.A.F., président, «*Toronto Society of Financial Analysts*»; Daniel Brosseau, membre, «*Montreal Society of Financial Analysts*». *Du «Cambrian College of Applied Arts and Technology»*: Professeur William E. McLeod.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»*: E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»*: Dennis Madden. *Consultant*: Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule nº 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*).

Dennis A. Beggs, Michael A. Keohane, Ian Rossa O'Reilly et Daniel Brosseau donnent un exposé et répondent aux questions.

Le Professeur William E. McLeod donne un exposé et répond aux questions.

A 21 h 27, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de Comité

Marie Carrière

Clerk of Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Thursday, September 12, 1985

• 2018

The Acting Chairman (Mr. Riis): Ladies and gentlemen, I would like to call tonight's hearing to order and welcome our first set of witnesses: the Canadian Council of Financial Analysts. We welcome you tonight, gentlemen. We are pleased you have the opportunity to be here.

I wonder if I could call upon the Executive Director, Dennis Beggs, to introduce his colleagues and begin the presentation.

Mr. Dennis A. Beggs (Executive Director, Canadian Council of Financial Analysts): Thank you very much. We recognize it is late in your day and that we are only one voice among many seeking recognition. We will be as brief as possible, and we invite you to break in with questions at any time if that will expedite matters. But we will leave time for discussion before the next scheduled appearance, which is in 20 or 25 minutes.

The Canadian Council of Financial Analysts is an amalgam of societies in Montreal, Toronto—which has an Ottawa chapter—Winnipeg Calgary, Edmonton and Vancouver. With me today are Michael Keohane, representing the Canadian Council of Financial Analysts in the absence of the chairman; Rossa O'Reilly, who represents and is President of the Toronto Society of Financial Analysts. The Toronto and Montreal societies are the largest ones, of course. Also with me is Daniel Brosseau, who represents the Montreal Society of Financial Analysts.

• 2020

This council represents over 1,500 professionals in the fields of security analysis, portfolio management, corporate finance and other areas of the investment management process. We are affiliated with a similar organization in the United States and overseas, and about 50 societies are in that group, about 15,000 professionals. We have clearly defined employment, educational, professional and ethical standards for membership. We are going to come back to this later when we talk about Chinese walls and self-dealing and stuff like that.

I am going to turn this over right now to Mike Keohane, representing the Canadian Council of Financial Analysts.

Mr. Michael Keohane (Past Chairman, Canadian Council of Financial Analysts): Thank you very much, Dennis.

My name is Michael Keohane. I am the immediate past chairman of the Canadian Council of Financial Analysts. We

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le jeudi 12 septembre 1985

Le président suppléant (M. Riis): Mesdames et messieurs, j'aimerais ouvrir la séance de ce soir et souhaiter la bienvenue à notre premier groupe de témoins, le Conseil canadien des analystes financiers. Bienvenue à vous, messieurs, nous sommes très heureux que vous ayez pu vous rendre à notre invitation.

Peut-être pourrais-je demander au directeur exécutif du conseil, M. Dennis Beggs, de nous présenter ses collègues et de nous faire son exposé.

M. Dennis A. Beggs (directeur exécutif, Conseil canadien des analystes financiers): Merci beaucoup. Nous savons que votre journée est déjà bien avancée et que nous ne sommes qu'un des très nombreux groupes souhaitant se faire entendre. Nous serons aussi brefs que possible et nous vous invitons à nous interrompre en nous posant vos questions si vous jugez que cette façon de faire pourrait accélérer les choses. Nous ferons toutefois en sorte de laisser un créneau libre pour la discussion avant l'heure réservée à votre prochain groupe de témoins, soit dans 20 ou 25 minutes.

Le Conseil canadien des analystes financiers est un ensemble de sociétés de Montréal, Toronto—avec un chapitre à Ottawa—de Winnipeg, de Calgary, d'Edmonton et de Vancouver. Je suis accompagné aujourd'hui par Michael Keohane qui représente le Conseil canadien des analystes financiers en l'absence de son président et de Rossa O'Reilly qui représente la société des analystes financiers de Toronto et qui en est la présidente. Les sociétés de Toronto et de Montréal sont évidemment les plus importantes. J'ai également à mes côtés Daniel Brosseau qui représente la société des analystes financiers de Montréal.

Notre conseil représente plus de 1,500 spécialistes dans les domaines de l'analyse des valeurs, de la gestion des portefeuilles, de la gestion financière des sociétés et bien d'autres domaines encore relevant de la gestion des investissements. Nous sommes affiliés à un organisme parallèle aux États-Unis et à l'étranger, qui regroupe environ 50 sociétés et plus ou moins 15,000 experts en la matière. Nous avons pour nos membres des normes bien définies en matière d'emploi, de formation, de spécialisations et d'éthique. Nous y reviendrons d'ailleurs lorsque nous parlerons du cloisonnement, des transactions intéressées et autre chose de ce genre.

Je vais maintenant céder la parole à Mike Keohane qui représente le Conseil canadien des analystes financiers.

M. Michael Keohane (président sortant, Conseil canadien des analystes financiers): Merci beaucoup, Dennis.

Je m'appelle Michael Keohane et je suis le président sortant du Conseil canadien des analystes financiers. Nous vous

[*Texte*]

appreciate the opportunity to present some brief comments to you today.

We would like to begin by stressing that we strongly approve of the government's initiative in reviewing the entire financial services sector at this time. We are at a point in time when not just domestically but internationally the entire financial services area is undergoing a period of massive change. In addition, I would stress that we strongly approve of the intention stated in the green paper regularly to review the entire sector in Canada.

We welcome the government's interest in regulating conflicts of interest in self-dealing. Such regulation is obviously required. We would like to state as a principal item to you that we believe regulation is best based on a requirement for professionalism and integrity on the part of those with fiduciary responsibility in a self-regulated environment.

If I might add something very briefly to what Dennis said about the nature of the organization, I should like to stress that our members are employed in all ends and areas of the financial services industry. We are employed by trust companies, life insurance companies, investment dealers, banks and pension funds. We do have a great deal of professional expertise, which may be of assistance to this committee, as we like to think it has been to committees in the past. We would like to leave you with the thought that if the committee or its staff have any questions at a future time then we would be more than willing to offer you our services in answering any questions you may have.

My colleagues will comment on certain areas where we do express some reservations with respect to the publications to date, but I should stress that these reservations have been developed on the basis of our professional knowledge and experience and our comments are offered in an attempt to avoid problems in the future and to ensure as effective and fair regulation of the whole sector as is possible in the interests of the ultimate beneficiaries or owners of the funds.

Some of the areas that are mentioned, however, we do not have reservations about at all and can support quite strongly. We support very strongly, for example, the suggestions that disclosure should be stringent and clear in the interests of all owners of funds, and we strongly support the need for harmonization between different levels of government in all the different forms of regulation of financial institutions.

I will conclude my comments by making a comment on a specific area in which we do have a reservation. I should like to

[*Traduction*]

remercions de nous donner cette occasion de vous dire quelques mots aujourd'hui.

Nous aimerions commencer en soulignant bien que nous nous rallions vigoureusement à l'initiative du gouvernement qui a pris sur lui de revoir tout le secteur des services financiers. Nous sommes à une époque où, de plus en plus, tout le domaine des services financiers, tant sur le plan national qu'international, connaît des bouleversements considérables. J'insisterais également sur le fait que nous nous félicitons de l'attention, manifestée par le gouvernement dans son Livre vert, d'analyser régulièrement le secteur tout entier en ce qui concerne le Canada.

Nous nous félicitons de ce que le gouvernement veuille réglementer les conflits d'intérêts en matière de transactions intéressées car une telle réglementation est de toute évidence indispensable. Nous aimerions vous faire part de ce que, au centre de nos préoccupations, nous sommes convaincus qu'il est de loin préférable de fonder la réglementation sur des critères obligatoires de professionnalisme et d'intégrité de la part de tous ceux qui ont une responsabilité fiduciaire dans un environnement autoréglementé.

Si vous me permettez d'ajouter quelques mots très rapidement à ce que Dennis vous disait au sujet de la nature de notre organisation, j'insisterais sur le fait que nos membres sont à l'emploi de toutes les composantes sans exception de l'industrie des services financiers. Nous travaillons pour les compagnies fiduciaires, les compagnies d'assurance-vie, les courtiers en titres et en valeurs, les banques et les caisses de retraite. Nous avons ainsi acquis énormément de compétence professionnelle, une compétence qui pourrait être utile au Comité, comme ce fut déjà le cas jadis, du moins nous osons l'espérer. Nous aimerions vous dire que si le Comité ou ses collaborateurs ont, n'importe quand, des questions à nous poser, nous serions plus que ravis de vous offrir nos services et de vous faire part de nos réponses.

Mes collègues auront leur mot à dire à propos de certains secteurs pour lesquels nous avons des réserves à formuler au sujet des publications qui ont été d'ores et déjà faites, mais je dois insister sur le fait que ces réserves découlent de nos connaissances et de notre expérience professionnelle et que nous vous proposons ces commentaires dans le souci d'éviter des problèmes futurs et d'assurer une réglementation aussi efficace et aussi équitable que possible de l'ensemble du secteur dans l'intérêt de ceux qui sont en fin de compte les bénéficiaires ou les propriétaires de cet argent.

Nous n'avons toutefois aucune réserve à formuler à propos de certains de ces secteurs que nous avons mentionnés et pour lesquels nous vous offrons notre entier appui. Ainsi, nous sommes entièrement d'accord pour ce qui est des critères rigoureux de divulgation non ambiguë, ce qui va dans l'intérêt de tous les propriétaires de fonds, et nous appuyons sans réserve la notion d'harmonisation, une harmonisation indispensable, entre les divers paliers de gouvernement pour tout ce qui touche à la réglementation des institutions financières.

Je terminerai mon exposé par quelques mots sur l'un des secteurs pour lequel nous exprimons des réserves. J'aimerais vous parler des problèmes inhérents selon nous à la SADC, une

[*Text*]

address the problems associated, we feel, with the CDIC, a topic which has been much in our minds of late.

We are concerned about the proposal with respect to co-insurance, particularly any possibility that the man in the street, the average Canadian, be expected to have overnight an ability to determine credit-worthiness and credit risk.

• 2025

That we are, indeed, very concerned about. As professionals, we acknowledge that on occasion it is extremely difficult to make those distinctions. We do not think it reasonable to impose those distinctions rapidly on those with very little financial experience.

We would also recommend to the committee that should they move in that general direction, they should now reduce the dollar amount of the 100% guarantee initially, in that—and I state that no more strongly than that—it could have an extremely negative effect on some of the smaller financial institutions in all areas of the country. I do not think any of us wish to see further problems of the type we have seen of late. If the committee decides to introduce changes in this area, we recommend that they be introduced over a much longer period than stated in the report of the Wyman committee.

Mr. Rossa O'Reilly (President, Toronto Society of Financial Analysts): There are three broad areas of policy which we believe should receive special attention from the federal government. I am going to address two of them briefly, and my colleague, Daniel Brosseau, will talk about the third one, which involves much more technical detail, at greater length.

First, we believe there is great importance to the harmonization of provincial and federal laws concerning securities regulation and financial institutions. We very strongly support efforts by the federal government to work with the provinces to harmonize federal and provincial legislation, and also to harmonize administrative processes in these areas. Harmonization encourages higher uniform standards. It acts to promote greater public confidence in capital markets and financial institutions. It can lead to superior mobility of capital and access to funds on the part of institutions.

Secondly, we believe there is a strong need for controlling conflicts of interest and self-dealing. The potential for conflicts of interest and self-dealing will increase in the future as financial institutions broaden the range of their activities and the scope of their services to the public. We think the emphasis of such controls should be on ensuring the professionalism and integrity of people involved in these areas rather than on the establishment of specific quantitative rules. We believe self-regulation can and should play the dominant role in controlling abuses in this area.

In conjunction with our affiliated societies in the United States, our own organization has developed and enforced since 1974 an extensive body of rules for all members, comprising

[*Translation*]

question d'ailleurs qui, depuis quelque temps, est à l'avant-plan de nos préoccupations.

La proposition relative à la co-assurance ne laisse pas de nous inquiéter, en raison surtout du fait que l'homme de la rue, le Canadien moyen, pourrait fort bien, du jour au lendemain, être appelé à pouvoir porter un jugement de valeur sur la solvabilité et les questions de risque en matière de crédit.

C'est justement ce qui nous préoccupe beaucoup. En tant que professionnels, nous reconnaissons qu'il est souvent extrêmement difficile de faire la distinction. Nous ne jugeons pas raisonnable d'imposer ces distinctions aussi rapidement à ceux qui n'ont qu'une très petite expérience financière.

Nous recommandons également au Comité de s'orienter en général en ce sens, et de réduire l'équivalent monétaire de la garantie initiale de 100 p. 100 parce que—je ne le dirai pas autrement—elle pourrait avoir des répercussions extrêmement négatives sur certaines des plus petites institutions financières implantées un peu partout au pays. Je suis certain qu'aucun de nous ne veut voir se reproduire le genre de problèmes que nous avons connus récemment. Si le Comité tient à apporter des changements dans ce domaine, nous lui recommandons de les introduire beaucoup plus graduellement que ce que propose le rapport du Comité Wyman.

M. Rossa O'Reilly (président, Association des analystes financiers de Toronto): Nous pensons que le gouvernement fédéral devrait accorder une attention toute spéciale à trois grands domaines politiques. Je vous en expliquerai deux brièvement, et mon collègue, Daniel Brosseau, vous parlera plus en détail de la troisième, beaucoup plus technique.

Tout d'abord, nous estimons essentiel que l'on harmonise les lois provinciales et fédérales sur les règlements concernant les titres et les institutions financières. Nous appuyons sans réserve les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour harmoniser avec les provinces les lois fédérales et provinciales et pour harmoniser la structure administrative de ces domaines. Une telle harmonisation encourage une plus grande uniformité des normes; elle sert à confirmer la confiance du public dans les marchés de capitaux et dans les institutions financières; en outre, elle peut entraîner une plus grande mobilité des capitaux et une plus grande accessibilité des fonds de la part de ces mêmes institutions.

Deuxièmement, nous estimons crucial de limiter les conflits d'intérêts et les transactions intéressées. Ces activités pourraient s'accentuer à l'avenir, au fur et à mesure que les institutions financières élargissent leur gamme d'activités et de services dispensés au public. En exercant de tels contrôles, on devrait mettre l'accent sur le professionnalisme et l'intégrité des gestionnaires de ces domaines, plutôt que sur l'élaboration de règles quantitatives précises. L'autoréglementation peut et devrait, d'après nous, jouer un rôle dominant dans nos efforts visant à limiter les abus constatés dans ce domaine.

Conjointement avec nos filiales des États-Unis, notre organisme a élaboré et mis en vigueur depuis 1974 un ensemble de règles pour tous ses membres, règles qui incluent des

[*Texte*]

specific standards of practice, a code of ethics to ensure adherence to the spirit as well as to the letter of these standards, measures to ensure supervision of members' behaviour within a firm, and continuous education, as well as a set of procedures to investigate alleged abuses and, where applicable, to apply sanctions against offenders. We have submitted, along with our brief, a copy of our standards and code of ethics, which are published in a red booklet.

A separate standing ethics committee is present in several local societies in our group to bring difficult ethical questions and concerns to the attention of members, and in the general policy area, to the attention of local regulatory authorities. The concept of Chinese walls, which is mentioned in the discussion paper, is one with which we are extremely familiar and well experienced. We are very willing and well equipped to explore with the federal and provincial governments the means for developing a system for the self-regulation of all financial analysts who are involved in advising investors and in investing funds on their behalf in a variety of institutions.

Daniel Brosseau will talk about the problems and distortions arising from the proposed quantitative rules for regulating investment portfolios.

Mr. Daniel Brosseau (Member, Montreal Society of Financial Analysts): One of the first rules a new doctor is told is that if he intervenes with a sick patient or somebody who is healthy, he is not to hurt the patient.

• 2030

There has been, potentially, one patient who will be injured by the green paper. That happens to be pension funds. It has probably occurred because pension funds have been lumped together with other financial institutions. For a pension, in the old days when one had to provide for his own pension and things like this, the way one would go about it would usually be through trying to establish some type of equity—that is, equity in his house, in his business—basically equity, because that was the hedge he could develop against inflation, an unknown need, that he would have when he would retire. Well, it so happens that pension funds also do that quite naturally. It is a good match for their open-ended liabilities to invest in equities. This is quite different from trust companies, insurance companies, banks. It is very distinctive to pension funds.

Now the present legislation governing pension funds has allowed pension funds to invest in debt, invest in equities, and in all sorts of things. If I take one debt instrument—for example, a mortgage—it is required that, if a pension fund wanted to lend money to an individual on real estate, it had to take security against it. The reason why the legislation would require that he take security is that he did not have a voice; he did not have anything to say on how that asset would be governed, managed, etc. So if the promises that were made to him were not met, he had to be able to intervene. And it is through the exercise of a security that he intervenes. In fact,

[*Traduction*]

normes précises de pratiques, un code de déontologie visant à assurer l'adhésion à l'esprit et à la lettre de ces normes, des mesures visant à assurer la surveillance du comportement de ces membres au sein même d'une entreprise, une information permamente, de même qu'un ensemble de procédures permettant d'enquêter à la suite d'accusations d'abus, et enfin, au besoin, d'avoir recours à des sanctions à l'égard des contrevenants. Parallèlement à notre mémoire, nous avons déposé un exemplaire de nos normes et de notre code de déontologie, publiés dans un livret rouge.

Un comité distinct et permament de déontologie s'active, dans nos différentes associations locales, à porter toute question ou préoccupation de déontologie délicate à l'attention de ses membres et, s'il s'agit d'une politique générale, à l'attention des autorités locales investies d'un pouvoir de réglementation. La notion de cloisonnement, mentionnée dans le document de discussion, nous est extrêmement familière et nous est bien connue d'expérience. Nous sommes prêts à explorer avec les gouvernements fédéral et provinciaux toute structure qui permettrait l'autoréglementation des analystes financiers qui conseillent les investisseurs et qui investissent des fonds au nom de diverses institutions.

Daniel Brosseau vous parlera maintenant des problèmes et des distorsions qui découlent des règles quantitatives que l'on se propose d'émettre en vue de réglementer les portefeuilles d'investissement.

M. Daniel Brosseau (membre de l'Association des analystes financiers de Montréal): L'une des premières règles qu'apprend un médecin, c'est qu'il ne doit pas nuire à son patient, que celui-ci soit malade ou en bonne santé.

Il est possible qu'un patient soit lésé par le Livre vert: ce patient se trouve être les caisses de retraite. C'est sans doute parce que celles-ci ont été groupées avec les autres institutions financières. Autrefois, lorsqu'il fallait prévoir individuellement sa propre retraite, par exemple, on se constituait habituellement un capital sous la forme d'une maison ou d'une entreprise—parce que c'était la seule façon de se prémunir contre l'inflation ou contre des imprévus qui pouvaient survenir après la retraite. Or, c'est justement le rôle que jouent tout naturellement les caisses de retraite. Investir dans des actions était aussi une bonne façon de se prémunir contre un passif variable. Les caisses de retraite sont donc bien différentes des sociétés de fiducie, des compagnies d'assurances et des banques.

Or, la Loi actuelle sur les caisses de retraite leur permet, entre autres, d'investir dans des créances ou dans des actions. Prenons par exemple un acte de créance, comme une hypothèque: il est stipulé que si une caisse de retraite veut prêter de l'argent à un particulier sur des biens immobiliers, elle doit prendre des garanties. La loi l'y oblige parce qu'il n'y a aucun droit de regard sur la façon dont cet actif sera géré. Par conséquent, advenant que les promesses émises par l'emprunteur ne soient pas tenues, la caisse devait être en mesure d'intervenir. Et c'est justement ce qu'elle faisait en exerçant son droit de garantie. En fait, la loi actuelle ne permet pas de

[*Text*]

the present legislation does not allow one to lend on real estate without having this ability to intervene if the promises are not met.

Equity has only one right. Equity does not have a promise made to him. If you invest in a share of a company, nobody tells you how much money you are going to make. Nobody even obligates the company to give you the money it makes. There is no obligation on the part of the company. There is only one right that equity has, and that is to intervene—to voice one's vote and to control the company, if one is not satisfied. That is the only right equity has.

So as you can guess, the problem that occurs, and it is most probably the major problem that occurs in this paper from this point of view, is the change in allowing a pension fund instead of holding 30% of the shares in the company, to go down to 10%. I think it would be bad for pensioners, for the sponsors, and bad for the country. It is important for the country to have strong shareholders, not weak shareholders—shareholders who can stick by their investments. And it so happens that, for good or for bad, in this country right now pension funds are $100 billion in assets or more. It so happens that is where the equity is channelled through in this country.

Now in this technical supplement, the question of the 30-10 change occurs in three areas under three headings, when the technical paper discusses passive investment versus investment. For the industry as a whole, for pension funds as a whole, there is no passive-active issue. When you hold $40 billion in equity, you cannot be passive; you cannot walk away; it is not possible. All you can do is lose money. Now who lost it? Pension fund A, pension fund B might be up for grabs if one can get out before the other but, in total, the pension funds are going to lose money. So the passive-active element does not exist. They have to either lose money or be active.

The second area it falls under is when there are discussions of self-dealing. Again, the issue of what percentage of the shares of a company you own has nothing to do with self-dealing. Self-dealing is to stop problems from occurring between the beneficiaries of the fund and the assets of the fund; it is to stop problems between the management of the fund, or between the sponsor giving preference to the management, conferring preference off to certain beneficiaries, or conferring advantage off to the sponsor. But it has nothing to do with the investments which the fund is made.

The third area it falls under is in the category of diversification—that is, something that would help diversification.

[*Translation*]

prêter sur des biens immobiliers sans que le prêteur ait la possibilité d'intervenir, advenant que les promesses ne soient pas tenues.

Le détenteur d'avoir propre n'a qu'un seul droit; aucune promesse ne lui est faite. Si vous investissez dans une action d'une entreprise, personne ne vous dira combien d'argent vous gagnerez. Personne ne peut même obliger l'entreprise à vous verser l'argent qu'elle gagne. Rien n'y oblige l'entreprise. Le seul droit qu'ait le détenteur d'avoir propre, c'est son droit d'intervenir, c'est-à-dire de faire valoir son droit de vote et de contrôler l'entreprise, s'il n'est pas satisfait. C'est le seul droit du détenteur d'un avoir propre.

Vous devinez bien que le seul problème qu'entraîne le Livre vert de ce point de vue-là, c'est celui de la diminution de la participation par une caisse de retraite, qui passe de 30 p. 100 à 10 p. 100 des actions d'une entreprise. Cette mesure nuira, d'après moi, aux retraités, aux répondants et à notre pays. Il est important pour le Canada d'avoir des actionnaires forts, et non faibles, qui puissent soutenir leurs investissements. Or, je ne sais si c'est bon ou mauvais, mais il se trouve que les caisses de retraite canadiennes comptent aujourd'hui pour 100 milliards de dollars ou plus d'actifs. Il se trouve que c'est dans ce domaine que l'on engage les capitaux au Canada.

Dans le supplément technique, le passage des 30 p. 100 aux 10 p. 100 est mentionné dans trois domaines, sous trois chapitres différents, au cours des discussions opposant les investissements passifs aux autres investissements. Pour le secteur des caisses de retraite dans l'ensemble, cela n'a rien à voir avec l'opposition entre les investisseurs passifs et les investissements actifs. Lorsque l'on est détenteur de 40 milliards de dollars en actions, il est impossible d'être passif, et de se désintéresser de la situation. Si c'est ce que l'on fait, on perd de l'argent. Mais qui le perd? Il se peut que la caisse de retraite A ou la caisse de retraite B soit laissée au premier preneur, selon que l'une ou l'autre arrive la première à s'en sortir; mais dans l'ensemble, les caisses de retraite perdent de l'argent. Donc, le facteur opposant les investissements passifs aux investissements actifs ne joue pas. Les caisses de retraite se doivent d'investir activement, sans quoi elles perdent de l'argent.

On discute ensuite de la réduction du pourcentage en matière de transactions intéressées. Encore une fois, le pourcentage d'action d'une entreprise que vous possédez n'a rien à voir avec les transactions intéressées. Les règlements interdisant les transactions intéressées visent à réduire les problèmes qui existent entre les bénéficiaires d'une caisse et ses actifs, de même qu'à réduire les problèmes qui existent lorsque les gestionnaires d'un fonds, ou son parrain, donnent la préférence à la gestion, ou à certains bénéficiaires, ou même au garant. Mais cela n'a rien à voir avec les investissements effectués par le fonds.

Troisièmement, on mentionne aussi cette réduction du pourcentage lorsque l'on parle de la diversification et que l'on dit que cela pourrait aider ce phénomène.

[*Texte*]

• 2035

Well again, diversification is a question of a percentage of the assets you hold and not how much of an asset you hold. In other words, for a $1 billion pension fund, 1% of that fund could hold 50% of a very small company and still represent a very, very small percentage of the total fund. So the question of how much you control of a company and your diversification are two separate issues again. In fact, I cannot find in the whole white paper a single argument that argues for this change to 30-10; it seems to have come out of the blue.

My last point on this change is that it does create inequities also. If I were to compare a group of funds managed by a trust which managed maybe five funds, versus a company that has decided to manage its own fund internally, the group of funds—that single management that controls the investments of those five funds—is not limited by this 10% rule. It could control up to 50% of the company; the self-managed fund can only control 10%. Now, this would give an advantage to those who would give off their assets to a trust to be managed, or an investment counsellor, or something like this, to the detriment of the company that has decided to manage its own funds. On the other hand, if you decided to make the limitation on a consolidated basis for a trust, or something like this, then you would disadvantage an individual who would go to see an investment counsellor if all of a sudden he cannot own 10% of a company; that he can own maybe 1% or even less, depending on how much is managed by the trust.

Now there is a second area which is less important but still is quite important, and that is the linkage between the small business investment companies and foreign investments—the 3 to 1 rule—where you invest $1 in a small business investment company you are allowed to invest $3.

First of all, I do not think you need to have a 3 to 1 rule to have people invest in small business in Canada. The SBIC, I think, will be sufficient, and there are indications even of large pension funds. If you take a large pension fund of $4 billion, and there are some in this country, they would invest 2% of their assets in small business, and through this vehicle you already have $80 million, and that is just one fund. The whole industry is $100 billion. If they invest 1% of their assets, you have $1 billion. Like, you do not need this linkage, okay?

Now, that would compare to maybe $100 million invested in small business last year in venture capital in Canada, so you can see that the numbers are quite sufficient.

I think that linkage would be bad, because—and it could even go against the general principle the discussion paper voices, which is to be a prudent manager—an individual might want to invest more outside of the country, or a manager might decide to invest more out of the country for a very good reason. Now, wanting to do that, he might have to invest in an SBIC to do this, knowing maybe that the SBIC does not make any sense, or there is so much money flowing into the area that

[*Traduction*]

La diversification est un pourcentage de vos avoirs et non ce que vous détenez comme avoir en tant que tel. Autrement dit, avec 1 p. 100 d'un fonds de pension de 1 milliard de dollars, vous pouvez posséder 50 p. 100 d'une très petite compagnie, même si cela représente toujours un très faible pourcentage du fonds total. La participation dans une compagnie et la diversification sont donc deux questions distinctes. En fait, je n'ai pu trouver dans tout le livre blanc aucune justification de ce changement de rapport de 30 contre 10 qui m'apparaît tout à fait arbitraire.

Et en dernier lieu, ce changement crée des inégalités. Si je compare une compagnie de fiducie, qui gère peut-être cinq fonds, à une entreprise qui a choisi de gérer elle-même son propre fonds, la première qui gère les investissements de ces cinq fonds n'est pas limitée par cette règle de 10 p. 100. Elle pourrait contrôler jusqu'à 50 p. 100 de la compagnie; alors que la seconde, celle qui gère son propre fonds, ne peut en contrôler que 10 p. 100. Cela prévilégie donc ceux qui confient leurs avoirs à une compagnie de fiducie, ou à un conseiller en placement, au détriment de l'entreprise qui choisit de gérer elle-même ses propres fonds. Par ailleurs, si vous décidez d'appliquer la limite à une compagnie de fiducie sur une base consolidée, ou suivant une formule semblable, le particulier qui s'adresserait à un conseiller en placement se verrait désavantagé si, tout à coup, il ne pouvait détenir 10 p. 100 d'une entreprise; ce qui représenterait peut-être 1 p. 100 ou moins, selon les fonds gérés par la compagnie de fiducie.

Il y a une deuxième question moins grave, mais qui est quand même importante: le rapport de 3 contre 1 entre les placements dans la petite entreprise et l'investissement à l'étranger, règle qui vous permet d'investir 3$ à l'étranger si vous en placez un dans une petite entreprise.

Premièrement, je ne crois pas que cette règle de 3 contre 1 soit nécessaire pour que les gens investissent dans la petite entreprise au Canada. Je pense que la petite entreprise suffit en elle-même à attirer les placements, et il y a même aussi les gros fonds de pensions. Prenez un gros fonds de pensions de 4 milliard de dollars, et il y en a ici même au pays, dont 2 p. 100 seraient investis dans la petite entreprise, cela représenterait déjà 80 millions de dollars, et ce, pour un seul fonds. Il y a 100 milliards de dollars dans l'ensemble de l'industrie. Si on investit 1 p. 100 de ces avoirs, cela donne un milliard de dollars. Il n'est donc pas nécessaire de lier ainsi les investissements.

Vous n'avez qu'à comparer cela aux 100 millions de dollars de capital de risque investi l'an dernier dans la petite entreprise au Canada pour voir qu'il y en a suffisamment de ce côté-là.

Je pense que l'application de cette règle serait mauvaise, et qu'elle irait même contre le principe général de gestion prudente énoncé dans le document de travail, parce qu'un particulier, voire un gestionnaire aurait peut-être de très bonnes raisons d'investir davantage en dehors du pays. Pourtant, désireux d'investir à l'étranger, le particulier ou le gestionnaire se verrait obligé d'investir dans une petite entreprise au pays, sachant très bien que cela ne représente pas

[*Text*]

the returns have been very diluted and he will not make a good return on that investment, that it is not an investment he should make. But he has to balance this against the advantage he would make by making a foreign investment.

What it might lead to is something quite similar to what happened to the film industry, where all of a sudden it looks very interesting—a lot of money plowing into the industry—the returns being very low and then people walking away from the whole idea for many, many years thereafter, defeating the whole purpose of encouraging investment in small business. It will look good for two years and then it will be dead forever. You will be worse off afterwards than you were initially.

The final thing is that government has typically regulated the prudence, or tried to regulate it as far as pension funds are concerned, anyways, with which they invested their funds; they had to do it in a prudent way basically. And they established all sorts of criteria to force that. It has not typically directed investment policy, and I think it is very good that it has not done that. And this is like the camel head rearing its head into the tent. It is not right; it is no good.

• 2040

Monsieur le président et membres du Comité, j'aimerais vous remercier de nous avoir si gentiment reçus et de nous avoir donné l'occasion de nous exprimer sur la réglementation des institutions financières au Canada. J'espère que vous trouverez nos commentaires utiles à vos délibérations. Nous demeurons à votre disposition pour les questions.

The Acting Chairman (Mr. Riis): Thank you very much. Not only do we find your presentation interesting; all of the various presentations were most thoughtful. We appreciate the thought that obviously went into these comments tonight.

Miss Nicholson: I was particularly interested in the comments about the proposal in the May budget whereby pension funds could invest in foreign securities over the present 10% ceiling on this 3:1; that is, $3 additional in foreign securities for every $1 invested in small business. I was one of the few people who spoke against that at the time it was introduced, and the Minister's explanation then was that the industry had asked for it because they wanted to be able to invest more outside Canada. I appreciate that you are not against the investment outside Canada, it is the linkage that concerns you; which was also what concerned me. But leaving aside the question of the linkage with investment in small business here, could you develop a little for the committee why pension fund managers would want to invest outside Canada?

Mr. Beggs: I will not give you the definitive answer on that, but I will give you part of it.

One principle of good portfolio management is diversification. Within that goes currency risk. If the Canadian dollar is going up or down, you might want to be in other currencies that are going down or up at the same time, smoothing that

[*Translation*]

un bon placement, puisqu'il y a déjà suffisamment d'argent d'investi dans ce domaine et que les possibilités de rendement seraient très faibles comparées à celles d'un placement à l'étranger.

Cela pourrait provoquer une situation analogue à ce qui s'est produit dans l'industrie du film où il était devenu très intéressant d'y investir beaucoup, jusqu'à ce que le rendement n'en vaille à peu près plus la peine et que les gens s'en soient presque complètement désintéressés pendant de nombreuses années, détruisant ainsi toute incitation à investir dans la petite entreprise. Les perspectives sembleront attrayantes pour deux ans, puis ce sera terminé pour de bon. Vous vous retrouverez dans une situation encore pire qu'au début.

Et pour terminer, le gouvernement a imposé la prudence, ou tenté de le faire en ce qui concerne les fonds de pension et la façon de les investir. Le gouvernement a établi toutes sortes de critères pour imposer la prudence. Il n'a pas vraiment prescrit de politique de placement, et à mon sens, c'est très bien ainsi. La situation me fait penser au chameau qui voudrait se relever après avoir mis la tête sous la tente. Ce n'est pas bien, ce n'est pas bon.

Mr. Chairman, members of the committee, I would like to thank you for having invited us and given us the opportunity to present our views on the regulation of Canadian financial institutions. I hope that you will find our comments useful. We are now ready for your questions.

Le président suppléant (M. Riis): Merci beaucoup. Vous nous avez fait un exposé intéressant, comme les autres qui vous ont précédés d'ailleurs. Nous vous remercions du sérieux avec lequel vous avez préparé vos commentaires.

Mme Nicholson: J'ai trouvé particulièrement intéressantes vos observations au sujet de la proposition du budget de mai permettant aux caisses de retraite d'investir dans des valeurs étrangères au-delà de la limite actuelle de 10 p. 100 suivant un rapport de 3 contre 1; c'est-à-dire 3$ d'investissement dans des valeurs étrangères pour chaque dollar investi dans la petite entreprise. J'étais l'une des rares personnes à s'opposer à cette proposition lorsqu'elle a été faite, et le ministre avait alors expliqué qu'il répondait ainsi à la demande de l'industrie, qui souhaitait pouvoir investir davantage en dehors du Canada. Je sais que vous n'êtes pas contre l'investissement à l'étranger; ce qui vous préoccupe, tout comme moi, c'est le rapport d'investissement. Mais laissons de côté ce lien entre l'investissement à l'étranger et l'investissement dans la petite entreprise, et expliquez-nous un peu pourquoi les gestionnaires de caisses de retraite souhaiteraient investir en dehors du Canada.

M. Beggs: À défaut de pouvoir vous donner une explication complète, je vous donnerai une partie de la réponse.

L'un des principes de bonne gestion de portefeuille réside dans la diversification. Et la fluctuation des devises a un rôle à jouer là-dedans. Si le cours du dollar canadien fluctue, vous voudrez peut-être transiger dans d'autres devises qui fluctuent elles aussi, pour équilibrer la situation. Il se peut que vous

[*Texte*]

particular thing. It can be proved that you can get, with less risk, greater returns by diversifying in that manner.

In addition, in this country we do not have certain industries that are available elsewhere in the world. You could talk about cosmetics, aerospace, pharmaceuticals; different items. We are a resource economy here. It is very cyclical and very volatile. So you can smooth your volatility and increase your returns by diversifying around the world.

That is one aspect. In addition, I know you did not want to address linkage, but the fact is that the 10% foreign limitation was an arbitrary number that somebody reached out and grabbed. They did not say 12% or 8% or 20%, they said 10%; and it had no basis in any empirical logic. So that is an anomaly. That is a false criterion imposed on the investment manager.

To alleviate that constraint, you put in another anomaly: 3:1. Where does 3 come from? On what sound analytical base is it 3 for 1? Can the Canadian small business absorb the 1 if the 3 goes, or is it not enough, or what? It just seems to me to be arbitrary, inserting an anomaly to get rid of an anomaly.

Mr. Brosseau: There is a fear also. There was a fear of seeing a whole lot of money leave the country if this is raised. Well, first of all, I do not think it would necessarily occur, because as investment opportunities do exist in Canada and things like this, people will not leave the country all of a sudden; in addition to which the beneficiaries of these pension plans are Canadians, and their future benefit or their future viability is going to be quite a bit a function of what happens in Canada. So all of a sudden, as responsible managers, people will not be leaving Canada, because they are not going to undercut the country in which their beneficiaries fall.

However, I like to view these things as an individual.

• 2045

However, I like to do these things based as an individual, for example. I think an individual, at different times depending upon what is happening and things like this, might want to diversify, to hedge his bets. He is going to pursue in the future things that are not always produced in Canada or something like this and he is going to have to protect himself maybe against severe currency fluctuations and things like that. It is going to be good for the beneficiary.

There is another underlying concept, which says that if money leaves the country all of a sudden then that is going to be bad for the country also. I am not sure that argument is so strong. I think we are interested in this country in establishing wealth. If we have wealth, from wherever it comes, if we are the beneficiaries of that wealth then we will be advantaged. So if one can make a larger return, for example, by investing in some high-tech company or some electronics company in the United States, for example, which is not available in Canada

[*Traduction*]

puissiez obtenir un rendement supérieur, avec moins de risques, en diversifiant ainsi vos opérations.

De plus, nous n'avons pas au pays certaines industries qui existent ailleurs dans le monde. Qu'il suffise de penser notamment à l'industrie des cosmétiques, de l'aérospatiale et des produits pharmaceutiques. Nous sommes une économie axée sur les ressources, ici. C'est une économie très cyclique et très volatile. On peut donc réduire cette volatilité et accroître son rendement en diversifiant ses opérations à travers le monde.

Voilà un aspect de la question. En outre, je sais que vous ne vouliez pas parler du rapport d'investissement, mais la limite de 10 p. 100 pour les investissements étrangers est un chiffre tout à fait arbitraire. On n'a pas dit 12, huit ou 20 p. 100, mais bien 10 p. 100, sans rien pour le justifier. C'est donc une anomalie. C'est un critère factice imposé au gestionnaire en placement.

Pour atténuer cette contrainte, vous avez établi une autre anomalie: c'est-à-dire ce rapport de trois contre un. Pourquoi trois? Quelle est la logique derrière tout cela? La petite industrie canadienne peut-elle absorber un tiers des investissements? Est-ce insuffisant, ou quoi? Cela m'apparaît simplement comme un chiffre arbitraire, une anomalie pour en éliminer une autre.

M. Brosseau: Il y a aussi une crainte: celle de voir un exode massif de fonds. Premièrement, je ne crois pas que cela se produirait nécessairement, parce que, s'il y a des possibilités de placements au Canada, les gens n'iront pas soudainement ailleurs. Qui plus est, les bénéficiaires des régimes de pension sont des Canadiens, et le rendement et la viabilité de ces fonds seront largement fonction de ce qui se produit au Canada. Donc, en tant que gestionnaires responsables, les gens ne quitteront pas le Canada, parce qu'ils ne veulent pas se couper l'herbe sous le pied.

Cependant, j'aime bien envisager la chose en tant que particulier.

Un particulier donc, selon la situation, voudra peut-être diversifier ses opérations, améliorer ses chances de succès. Il voudra investir dans des choses qui ne sont pas toujours produites au Canada, et il devra se prémunir entre autres contre des fluctuations marquées du cours du dollar. Cela est bon pour le bénéficiaire.

Il y a un autre principe de base qui veut que des investissements à l'étranger soient mauvais pour le pays tout entier. Je ne suis pas convaincu que cet argument soit bien fondé. À mon avis, ce qui nous intéresse au pays, c'est la richesse. Si nous l'avons, quelle que soit son origine, ce qui compte, c'est que nous en soyons bénéficiaires. Alors, si on peut obtenir un rendement supérieur en investissant par exemple aux États-Unis, dans une compagnie de haute technologie ou d'électronique qui n'existe pas au Canada, c'est profitable pour le

[*Text*]
then Canada is better off for that. It is not worse off for that; it is wealthier.

Mr. Beggs: I would even go so far as to argue that if you had bought Hitachi or Matushita or whatever in Japan 20 years ago then you would be receiving a net inflow greater than the cost of your investment every year. So you are making a positive contribution to a balance.

I would like to hear Wayne Clendenning comment on this whole concept because I am quite sure he would understand and be even more vociferous than I on the benefits of cherry picking around the world.

The Acting Chairman (Mr. Riis): Thank you.

Is that all you have for questions?

Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: I would like just to flesh out your views with respect to the CDIC. You started out by saying that you did not think the man on the street was sophisticated enough to discern the financial health of intermediaries; then subsequently you said at least not on the first dollar. The previous witness, just before supper, suggested something like 100¢ on the dollar only being guaranteed on the first $25,000 and then a significantly lower proportion being guaranteed above that; 80¢ on the dollar was his suggestion.

Is that the sort of thinking you have: that the man on the street would be covered by a fairly nominal amount or something that might be less than the $60,000 we have now but that there might be a higher limit above $60,000 in which, once you get over that 100¢-on-the-dollar area, something less than that would be paid? Is that your general thinking?

Mr. Keohane: Let me respond to your question. We do not have an objection in principle to the idea that one should be rewarded for taking risks and also penalized for taking risks should your investment not turn out well. That is what we are in the business of doing every day as professionals, and make those judgments. What we are concerned about—you asked specifically, for example, about dollar limits, and that concern, I would say, has increased quite sharply in the last couple of weeks—is that we do live in an economic environment, perhaps, more accurately, a financial environment, which is highly leveraged and highly risk-prone after a 20-odd-year period of rising inflation and financial extension world-wide. We have seen the failure of financial institutions of varying sizes in Canada and internationally.

The report of the committee on the CDIC makes the argument—and I understand indeed that an earlier submission, perhaps by some rather large financial institutions made the argument—that a figure of, to take a number out of the air, $25,000 should be guaranteed to the amount of 100% and then gradually the co-insurance comes in and you cover yourself for the next 10¢ on the next $10,000 right down to perhaps that over a certain level you would be entirely at risk.

[*Translation*]
Canada. Le pays n'en est pas désavantagé pour autant; il en ressort plus riche.

M. Beggs: J'irais même jusqu'à dire que si vous aviez acheté des actions dans Hitachi ou Matushita, ou quelque autre compagnie japonaise, il y a 20 ans, vous obtiendriez un rendement net supérieur au coût de votre investissement chaque année. Ce serait donc une contribution positive.

J'aimerais que Wayne Clendenning commente cette idée, parce que je suis sûr qu'il comprendrait et qu'il serait encore plus convaincant que moi sur les avantages d'investir un peu partout dans le monde.

Le président suppléant (M. Riis): Merci.

C'est tout pour les questions?

Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: J'aimerais que vous nous expliquiez votre position au sujet de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Vous avez commencé par dire que vous ne croyiez pas que l'homme de la rue était suffisamment averti pour déterminer la santé financière des intermédiaires; et vous avez ajouté par la suite que c'était d'autant plus vrai pour le premier dollar. Le témoin précédent que nous avons entendu avant le dîner a suggéré une garantie totale pour les premiers 25,000$, ensuite une garantie substantiellement moins élevée pour les montants supérieurs à cela; peut-être de l'ordre de 80 p. 100.

Serait-ce aussi votre façon de penser: que l'homme de la rue soit assuré complètement jusqu'à concurrence de 60,000$, qui est la limite actuelle, au-delà de laquelle la garantie serait inférieure? Est-ce comme cela que vous voyez généralement les choses?

M. Keohane: Permettez-moi de répondre à votre question. En principe, nous ne sommes pas contre l'idée que soient récompensés ceux qui prennent des risques, et pénalisés ceux qui font de mauvais placements. C'est le genre de décisions que nous sommes appelés à prendre chaque jour en tant que professionnels. Pour répondre spécifiquement à votre question, ce qui nous préoccupe, c'est la limite du montant assuré. Et cette préoccupation s'est accrue considérablement au cours des dernières semaines, et elle tient au fait que nous évoluons dans un milieu économique, et peut-être plus exactement dans un milieu financier très spéculatif et très exposé aux risques après une vingtaine d'années d'inflation à la hausse et d'expansion financière à l'échelle mondiale. Nous avons assisté à la faillite d'institutions financières d'importances variées au Canada et partout dans le monde.

Le rapport du Comité sur la SADC recommande—et et je pense que d'autres institutions financières assez importantes ont fait de même dans une déclaration précédente—qu'un montant, disons de 25,000$ soit garanti entièrement et que l'assurance baisse graduellement pour tout ce qui excède cette somme, jusqu'à un certain niveau à partir duquel il n'y aurait plus aucune garantie.

[*Texte*]

• 2050

I do not think we have a very deep objection in principle to introducing something of that nature over a period of time. What we are concerned about is the unfairness, perhaps, of introducing it very quickly, particularly in the current environment—and let me be quite extreme in this case, in a hypothetical case—coming out with a suggestion that the CDIC would cover you to the tune of $30,000, following which you would be covered for only half your investment. I appreciate this is a hypothetical and extreme case.

In a very nervous financial environment, where many Canadians and even professional money managers are looking again at the quality of the assets they hold and the quality of the institutions in which they hold those assets, it might be damaging to many of the smaller financial institutions that have grown up under a system we have put in place over a period of years. It might be damaging to them in that the small investor might wish to withdraw assets more rapidly than would be healthy for the financial system today if changes along these lines are to be introduced. Hence, we make the comment that they should be introduced over quite a long period of time to enable the public to become much more comfortable with the concept as we go along, and they should not involve, over the short term again, a substantial drop in the amount of funds covered to the tune of 100%.

I can speak personally and say that, in principle, I like the idea of no deposit insurance. We all ought to be prepared to pay the penalty for misjudgment. But I must accept and feel personally as well that large numbers of people simply wish—the man on the street, the average Canadian—to put his $50,000 of savings or $10,000 of savings into a safe financial institution, and we in the financial industry and you in government do have a shared responsibility to ensure that this individual's funds are safe and secure.

It is a very nervous time in the financial markets. We approve of much of what the committee did say, but on this particular item, we do think it would not be appropriate to cause unnecessary concern in the minds of the public at this time.

The Acting Chairman (Mr. Riis): Thank you.

Monsieur Lanthier.

M. Lanthier: Ma question porte sur les conflits d'intérêts. Mais d'abord, je dois dire que votre société m'intrigue. La plupart de vos membres sont-ils des employés ou des conseils travaillant à leur propre compte?

Mr. Beggs: I think I could say the majority . . . Well, we are all employees of someone. Perhaps 10% or 20% would be professional advisers out working in private firms; the remainder would work for securities dealers, either bonds or stocks or both, underwriters, members of the Investment Dealers' Association of Canada, divided maybe equally with banks, life companies and insurance companies. That would be the bulk of our membership.

[*Traduction*]

Je ne crois pas que nous soyons, en principe, vraiment contre l'idée d'introduire quelque chose de cette nature sur une période donnée. Ce qui nous préoccupe, c'est l'iniquité qu'implique le fait d'introduire une telle mesure très rapidement, eu égard en particulier à la situation courante où, pour prendre un cas hypothétique très extrême, la SADC garantirait pleinement les investissements jusqu'à concurrence de 30,000$, et seulement la moitié de tout ce qui excède ce montant. Comme je vous l'ai dit, il s'agit d'un cas hypothétique extrême.

Dans un milieu financier fébrile où de nombreux Canadiens et même des courtiers professionnels s'attachent à la qualité des avoirs qu'ils possèdent et à la qualité des institutions qui détiennent ces avoirs, cela pourrait avoir un effet dommageable sur de nombreuses institutions financières plus petites qui ont grandi dans un système que nous avons mis des années à établir. Cela pourrait être dommageable dans la mesure où le petit investisseur serait peut-être porté à retirer ses avoirs plus rapidement que nous le souhaiterions pour la santé du système financier aujourd'hui, si des changements de cette nature étaient mis en vigueur. En conséquence, nous recommanderions que ces changements soient introduits progressivement, sur une longue période, pour permettre au public de se faire à cette idée, et les changements ne devraient pas, à court terme, réduire substantiellement les montants garantis à 100 p. 100.

Personnellement, je suis d'accord, en principe, avec l'idée de ne pas avoir d'assurance-dépôts. Nous devrions tous être prêts à payer pour nos erreurs. Mais je dois accepter, et je pense personnellement qu'un grand nombre de personnes—l'homme de la rue, le Canadien moyen—veulent simplement placer leurs 50,000$ ou 10,000$ d'économies dans une institution financière sûre, et nous, de l'industrie financière, et vous, le gouvernement, devons veiller à ce que l'argent de ces particuliers soit placé de façon sûre et certaine.

Les marchés financiers sont très fébriles. Nous sommes généralement d'accord avec les propositions du Comité, mais sur cette question bien précise, nous ne croyons pas qu'il soit opportun de susciter de l'incertitude chez le public.

Le président suppléant (M. Riis): Merci.

Mr. Lanthier.

Mr. Lanthier: I have a question on conflicts of interests. But first of all, I must say that your company intrigues me. Are most of your members employees or advisers working on their own account?

M. Beggs: Je dirais que la majorité . . . En fait, nous travaillons tous pour quelqu'un. Il y a peut-être 10 ou 20 p. 100 de conseillers professionnels rattachés à des entreprises privées; les autres sont des agents de courtiers en valeurs, soit d'obligations ou de titres, ou les deux, des souscripteurs, des membres de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, et un nombre à peu près égal d'employés de banque, de compagnies d'assurance-vie et d'assurances générales. Voilà en gros comment se compose notre entreprise.

[*Text*]

M. Lanthier: Êtes-vous classés comme une professionnels dans vos provinces? Au Canada, les professions dépendent des provinces. Avez-vous le statut de professionnels?

Mr. Beggs: No, sir, not in terms of a provincial recognition anywhere in Canada. We are not licensed except where we get into the field of investment counsel registration or portfolio manager for a mutual fund, where we offer investment advice to the public. Then we are regulated by the securities commission in every province in Canada.

• 2055

Mr. O'Reilly: I might also add that some of the requirements for registration as an investment counsellor include the requirement of taking courses presented by a parallel organization to our group called the Institute of Chartered Financial Analysts, and many of the provincial laws in regard to the behaviour of fund managers match the rules that we apply to all of our members, be they fund managers or investment analysts or other members.

M. Lanthier: Mon collègue McCrossan parlait tout à l'homme de l'homme de la rue. L'homme de la rue qui veut faire un investissement se retrouve devant la grande bâtisse financière canadienne; il doit se choisir un des quatre piliers qui sont là. Je croyais que votre société pouvait diriger l'homme de la rue vers un de ces quatre piliers. D'après ce que vous me dites, je me demande si l'homme de la rue est bien conseillé. L'homme de la rue s'attend à ce qu'un conseiller en investissements fasse preuve d'une certaine objectivité, et vous me dites que ce conseiller en investissements est rattaché à une compagnie. Ne croyez-vous pas que le vendeur rattaché à une compagnie trompe le consommateur lorsqu'il se présente comme un conseiller en investissements sans mentionner le nom de la compagnie? Je me demande si ce n'est pas de la fausse représentation. Notre Comité ne devrait-il pas se pencher sur cette question? C'est un peu de l'usurpation de titre quand on laisse croire aux consommateurs qu'ils sont servis par des gens objectifs, alors qu'en réalité, ce n'est qu'une façade noble cachant un simple vendeur de compagnie.

Mr. Beggs: We have been discussing this with the securities commissions across Canada because you are into what is, even for us, a very grey area. There are many people in many towns and small cities across Canada, and in the large cities, who go to their accountant for investment advice. They go to their lawyer. They go to their mutual fund salesman, who represents one group of mutual funds. They go to their insurance agent. Who is going to be qualified to advise that individual going to that individual? This is a monstrous problem both in the United States and in Canada right at this time. I am sorry; we do not have an answer for you, but we are working on it.

M. Lanthier: Je dois vous dire qu'au Québec, les termes «conseiller en investissements», «expert en planification financière», «analyste en portefeuille» et «investisseur-conseil» peuvent vouloir dire n'importe quoi; cela peut vouloir dire un employé d'une compagnie de fiducie, d'une compagnie de trust, un vendeur d'assurance ou un vendeur de fonds mutuels. Cependant, on ne nomme pas la compagnie afin d'anoblir le

[*Translation*]

Mr. Lanthier: Are you certified as a profession in your respective provinces? In Canada, professions are regulated by the provinces. Do you have a professional status?

M. Beggs: Non, monsieur, nous n'avons d'accréditation provinciale nulle part au Canada. Nous n'avons pas de permis, sauf pour le domaine des conseils en placement ou de la gestion de portefeuille pour un fonds mutuel, où nous offrons des conseils au public en matière de placement. À ce moment-là, nous sommes régis par les commissions provinciales des valeurs mobilières.

M. O'Reilly: J'ai deux choses à ajouter. D'abord, afin pour devenir conseiller en matière d'investissement au sein de notre conseil, il faut suivre des cours donnés par un groupe-soeur, qui s'appelle *The Institute of Chartered Financial Analysts*; et, deuxièmement, les lois provinciales régissant le comportement des administrateurs des caisses sont les mêmes que les nôtres, qu'il s'agisse d'administrateurs des caisses, des analystes des placements, ou d'autres membres.

Mr. Lanthier: My colleague, Mr. McCrossan, spoke a moment ago about the man in the street. The man in the street who wishes to invest is confronted with the huge Canadian financial structure, and he must choose one of its four pillars. I thought your association could direct him towards one of the four. On the basis of what you have told me, I wonder if the man in the street is getting good advice. He expects an investment counsellor to be somewhat objective, and you tell me that all investment counsellors are attached to a company. Do you not think that a sales representative who is attached to a given company will mislead the consumer if he presents himself as an investment counsellor without mentioning the name of the company? I wonder if that isn't misrepresentation. Perhaps the committee should study this question. I think the title is misleading if it leads the consumers to believe that they are being served by objective counsellors, whereas in reality it is a high-sounding title for a simple sales representative.

M. Beggs: Nous avons eu des discussions avec des commissions de sécurité aux quatre coins du Canada car il existe une zone d'incertitude. Partout au pays, les gens vont chez leur comptable, leur avocat, leur vendeur de fonds mutuels, ou leur agent d'assurance pour obtenir des conseils en matière de placements. Qui sera en mesure de les conseiller? C'est un problème très grave, tant aux États-Unis qu'au Canada, en ce moment. Je suis désolé, je n'ai pas de solution à vous proposer, mais nous sommes en train d'étudier le problème.

Mr. Lanthier: I must tell you that in Quebec, such words as investment counsellor, financial planning expert and portfolio analyst can mean almost anything. They may refer to a trust company employee, an insurance salesman, or a mutual fund salesman. However, the company name is left out in order to gild the lily, and the man in the street is taken in. I am wondering if our committee should study this question.

[*Texte*]

principe, et l'homme de la rue est trompé par cela. Je demande si notre Comité ne devrait pas se pencher sur cette question.

Mr. Beggs: Mr. O'Reilly.

Mr. O'Reilly: I would be happy to address that issue. We as professional financial analysts and investment managers are deeply concerned about that issue. Members of our society and particularly members who have completed the course of chartered financial analysts and received that designation are very mindful of the need of putting the interests of their clients first and foremost. They do not engage in selling other services of firms for which they might work and have only the narrow focus of what is the best investment advice for their clients to deal with.

Our concern as an organization is that there are many people who are professing to be impartial investment advisers who in fact are not providing impartial investment advice. So we are anxious to ensure that the public is made aware that there are people whose standards of professional behaviour and code of ethics meet rigid tests and people who do not have such standards or codes of ethics.

• 2100

One of the ways the public can be assured of dealing only with people who are presenting impartial advice is to create laws which write in the requirements that people be professionally trained and adhere to specific standards of integrity and ethics. On that score, we have developed such standards of behaviour and ethical practice, which are presented in the book we included with our submission, and we would be very happy to work with the federal government or the provinces, depending on the relevant jurisdiction, to codify into law the practices we have been experienced in pursuing amongst ourselves.

M. Lanthier: Peut-être la solution contraire serait-elle la bonne: faire comme l'industrie de la cigarette et obliger les gens qui se présentent sous ces titres nobles à avoir une pancarte qui dirait: «Ceci est un vendeur dangereux pour la santé du portefeuille du consommateur.»

Le président suppléant (M. Riis): Merci, monsieur Lanthier.

On that rather humorous note, we would like to thank you for your presentation. We certainly recognize the expertise within the council and we are particularly appreciative of the offer to provide us with any further assistance. We may be in touch as time goes on. Thank you all very much. We appreciate it.

Mr. Beggs: Thank you very much.

The Acting Chairman (Mr. Riis): I would like now to call on our next witness, Professor William McLeod. Professor McLeod, I would like to welcome you to the committee this evening. We are anxiously awaiting your presentation, and hopefully, it is not too lengthy to enable us an opportunity to ask some questions and perhaps enter into some short dialogue.

[*Traduction*]

M. Beggs: Monsieur O'Reilly.

M. O'Reilly: Je me ferai un plaisir de répondre à votre question. Nous, en tant qu'analystes financiers et conseillers en matière d'investissement, nous nous préoccupons beaucoup de cette question. Les membres de notre conseil, et surtout les membres qui sont maintenant des analystes financiers agrégés, sont très conscients du fait qu'il faut agir d'abord dans l'intérêt de leurs clients. Ils ne vendent pas les autres services de leurs entreprises, et ils essaient avant tout de donner les conseils les plus judicieux possibles en matière de placement.

Notre conseil se préoccupe avant tout du fait que nombre de personnes se prétendent des conseillers impartiaux en matière d'investissement alors que la réalité est tout autre dans les faits. Nous tenons donc à garantir que le public sait qu'il y a des personnes qui satisfont aux normes strictes que supposent un comportement professionnel et un code de déontologie et qu'il y a des personnes qui ne répondent pas à ces normes ou à ce code.

Un des moyens de s'assurer que le public ne traite qu'avec des personnes qui donnent des avis impartiaux, c'est notamment de rédiger des lois qui prévoient comme exigence que les gens reçoivent une formation professionnelle et adhèrent à des normes précises d'intégrité et de probité. À cet égard, nous avons élaboré des normes de comportement et de probité et nous les avons incluses dans le livre qui accompagne notre mémoire. Nous serions très heureux de travailler avec le gouvernement fédéral ou avec les provinces, selon les champs de compétence, afin de codifier les pratiques que nous avons mises à l'essai entre nous, pour qu'elles figurent dans des lois.

Mr. Lanthier: Perhaps the right way to go about it would be the opposite: As in the tobacco industry, we could force people who introduce themselves with these noble titles to carry a billboard saying: "Here is a dangerous seller for the health of the consumer's wallet".

The Acting Chairman (Mr. Riis): Thank you, Mr. Lanthier.

Sur cette petite plaisanterie, je tiens à vous remercier de votre exposé. Nous reconnaissons certainement la compétence qui existe au sein du conseil, et nous vous sommes particulièrement reconnaissants de l'offre d'aide que vous nous faites. Nous communiquerons peut-être avec vous plus tard. Merci beaucoup à tous. Nous vous en sommes reconnaissants.

M. Beggs: Merci beaucoup.

Le président suppléant (M. Riis): J'aimerais maintenant convoquer le prochain témoin, le professeur William McLeod. Professeur McLeod, je vous souhaite la bienvenue au Comité ce soir. Nous avons hâte d'entendre votre exposé, qui, espérons-nous, ne sera pas trop long, afin que nous puissions vous poser quelques questions et peut-être dialoguer un peu. Je vous

[*Text*]

Please feel free to take a few moments now to make that presentation.

Professor William E. McLeod (Individual Presentation): Thank you very much, Mr. Riis. I would like to thank the committee for giving me an opportunity to present my views in the form of a brief.

I am a teacher at a community college. I do not represent any financial institution whatsoever. I have been an independent consumer activist over the years and I am the author of the International Self Council Press *Tax Shelters in Canada* book which comes out each year and a little book on the Canadian life insurance industry.

I am really here for two reasons. One of them is that I have been afraid the overwhelming majority of presentations to this committee would be from people representing large segments of the industry and that there would not be quite enough focus on the consumer aspect. But I was very pleased to hear the previous witnesses express some of the same concerns I have.

I am particularly concerned about the activities of the mutual funds in this country and the insurance industry, particularly the life insurance industry. It appears the problems that have been drawn to my attention over the years are worsening, and I have a number of recommendations for solutions to the problems that I have been raising here.

• 2105

The first group is the mutual fund group. This market is growing rapidly because more and more money is going into Registered Retirement Savings Plans, and there is a large pool of capital there that many mutual sales people are attempting to get their hands on.

The first problem I would like to raise is that issue of people who are pretending to be financial planners, advisers and consultants, when they really are sales people. I have nothing against people who sell things for a living as long as they say so.

Many of the mutual funds are advertising performance figures that do not identify or include sales charges, commonly called front-end loads. If you look at *Maclean's* magazine each January, you will find funds advertising very attractive performances over different time periods each year. So if the fund or the market did well one year, the one-year figures are in. If it did badly, they certainly do not put those in the ads. It is very difficult to fund the 1% to 2% management fees that these firms charge in any of the sales or promotional literature. You have to dig deep into the prospectus for it.

Many of these sales people do not advise customers that their investment is completely at risk; no deposit insurance protection at all. The clients or customers are not advised that once inside the RRSP the common stock investments do not get the preferential tax treatment that they get outside the fund.

[*Translation*]

en prie, prenez quelques instants maintenant pour nous faire votre exposé.

M. William E. McLeod (exposé à titre individuel): Merci beaucoup, monsieur Riis. Je tiens à vous remercier de me donner l'occasion de vous exposer mes opinions dans un mémoire.

J'enseigne dans un collège communautaire. Je ne représente aucune institution financière, quelle qu'elle soit. Au fil des années, j'ai défendu à titre indépendant le consommateur et je suis l'auteur de *Tax Shelters in Canada*, publié tous les ans par *International Self Council Press*, ainsi que d'un petit livre sur l'industrie canadienne de l'assurance-vie.

En réalité, je suis ici pour deux raisons. D'abord, j'ai craint que la grande majorité des exposés ne vous soient présentés par des représentants de secteurs importants de l'industrie et que, de ce fait, on n'accorde pas suffisamment d'importance aux consommateurs. Toutefois, j'étais très heureux d'entendre les témoins précédents exprimer certaines de mes propres préoccupations.

Je m'inquiète tout particulièrement des activités des fonds mutuels au Canada, ainsi que de l'industrie de l'assurance, surtout de l'assurance-vie. Les problèmes dont j'ai pris connaissance au cours des années semblent empirer, et j'ai un certain nombre de solutions à proposer pour régler les problèmes que je vais aborder ici.

Le premier groupe, c'est celui des fonds mutuels. Ce marché croît rapidement à cause des sommes toujours plus considérables investies dans les régimes enregistrés d'épargne-retraite; il y a donc là énormément de capital sur lequel de nombreux vendeurs de fonds mutuels tentent de mettre la main.

J'aimerais tout d'abord soulever le problème de ceux qui prétendent être des planificateurs, des conseillers et des consultants financiers, alors qu'ils ne sont en réalité que des vendeurs. Je ne reproche rien à ceux qui vendent quelque chose pour gagner leur vie, pour autant qu'ils ne s'en cachent pas.

De nombreux fonds mutuels donnent dans leur publicité des chiffres de rendement sans mentionner ou inclure les frais de vente, communément appelés les frais d'acquisition. Si vous regardez dans le *Maclean's* de janvier, vous verrez que les fonds mutuels font état de rendements très attrayants pour différents termes au cours de l'année. Donc, si le fonds ou le marché s'est bien porté une certaine année, on inclut les chiffres pour l'année. Si c'est le contraire, alors, on n'inclut certainement pas ces chiffres dans la publicité. Il est très difficile de déceler dans la documentation de vente ou de promotion les frais d'administration de 1 p. 100 à 2 p. 100 que ces sociétés prélèvent. Il faut vraiment fouiller les prospectus.

Nombre de ces vendeurs ne préviennent pas la clientèle que son investissement au complet est menacé; qu'il n'y a aucune assurance-dépôts. Les clients ou consommateurs n'apprennent pas non plus qu'une fois investies dans un REÉR, leurs actions ordinaires ne peuvent plus jouir du traitement fiscal préférentiel qu'ils pourraient obtenir dans un autre genre de placement.

[*Texte*]

I have had a number of consumers recently complain about mutual fund salesmen trying to get them to borrow up to $100,000 to invest in a mutual fund, even when those people have debts that should be paid off. I have seen an alarming number of cases where sales people imply that front-end loaded funds perform better than the no-load funds sold by organizations like Guaranty Trust or Dynamic Funds.

I am concerned about one particular group of funds that is trying to get senior citizens to buy Registered Retirement Income Funds with their RRSP's instead of life annuities. This group is putting out documents that purport to show that three times as much money comes out of the RRIF as comes out of an annuity. But it comes out at age 87, 88, 89 and 90, and the payouts are not adjusted for present value. When you do that, the payouts are the same. In some cases, depending on the assumptions you use, the annuity is the better buy.

I have four recommendations. I am not a constitutional lawyer, so I do not know whether the federal government can do these things—some of them may be provincial responsibilities. But I think somehow we have to stop these people from calling themselves advisers and planners. We have to have some full disclosure in newspaper advertisements and in promotional literature of all the fees that are connected with the purchase of these funds. I would suggest to you that an amendment to the Income Tax Act would be in order to allow some preferential treatment for equity investments behind the RRSP tax shelter—the same kind of preferential treatment they get outside the tax shelter. We should look into the activities of these people who are promoting Registered Retirement Income Funds.

The second group of people that concern me is the life insurance people. I have been looking at this now for almost 20 years and, believe me, the problems are getting worse, not getting better. They have been selling contracts that mix up savings and investments; they do not identify them. You cannot separate them any more than you can get the gin out of a martini. When somebody dies, the company helps itself to the savings. I have used the word stealing here, and I know that is a strong word. I have given you a supplementary little paper to explain why I say that. They charge up to 50% of an overcharge and dribble it back in a form which they call a dividend. It is not a dividend at all. Ask Revenue Canada! They sell products that carry premiums 40 or 50 times the cost of the risk. They try to get young people to buy guaranteed insurability options on their life insurance, and they will not let them exercise the options to buy low cost term insurance protection. They persuade people to leave these dividends or these partial rebates of over-charged premiums on deposit, and pay exorbitantly low rates of interest on them. Sometimes, they do not even disclose the rate of interest on the annual statement.

[*Traduction*]

J'ai entendu plusieurs consommateurs se plaindre récemment que des vendeurs de fonds mutuels essayaient de leur faire emprunter jusqu'à 100,000$ afin d'investir dans des fonds mutuels, alors qu'ils avaient déjà des dettes qu'ils auraient dû rembourser. J'ai même été témoin d'un nombre alarmant de cas où des vendeurs sous-entendent que les fonds à frais d'acquisition ont un meilleur rendement que les fonds sans frais vendus par des organismes tels que *Guaranty Trust* ou *Dynamic Funds*.

Je suis particulièrement inquiet au sujet d'un groupe de fonds mutuels qui incitent des personnes du troisième âge à se servir de leurs REÉER pour acheter des fonds enregistrés de revenu de retraite au lieu de rentes viagères. Ce groupe distribue des documents où l'on prétend démontrer que l'on retire trois fois plus d'argent d'un FERR que d'une rente. Mais ce n'est qu'à l'âge de 87, 88, 89 et 90 ans que l'on touche ces sommes, et les versements ne sont pas rajustés en fonction de la valeur actuelle. Si l'on effectue le rajustement, les versements sont les mêmes. Dans certains cas, selon les hypothèses utilisées, une rente constitue un meilleur achat.

J'ai quatre recommandations à faire. Je ne suis pas spécialiste en droit constitutionnel, donc je ne sais pas si le gouvernement fédéral a compétence en la matière; ce sont peut-être les provinces qui ont compétence à certains égards. Toutefois, je crois qu'il faut empêcher ces gens de s'appeler conseillers et planificateurs. Nous devons exiger que la publicité dans les journaux et que les prospectus révèlent tous les frais associés à l'achat de ces fonds. J'aimerais vous suggérer un amendement à la Loi de l'impôt sur le revenu afin de permettre, jusqu'à un certain point, un traitement préférentiel dans le cas des placements en actions versés à un REÉR comme abri fiscal—le genre de traitement préférentiel qu'on obtient s'il ne s'agit pas d'un abri fiscal. Il nous faut également nous pencher sur les activités des promoteurs des fonds enregistrés de revenu de retraite.

Je m'intéresse aussi à un deuxième groupe, celui de l'assurance-vie. Cela fait presque 20 ans que j'examine ce secteur, et croyez-moi, les problèmes augmentent, ils ne diminuent pas. On vend en effet des contrats où l'épargne et l'investissement sont mêlés; on ne les identifie pas. Il devient aussi impossible de distinguer les deux que de retirer le gin d'un martini. Lorsque quelqu'un meurt, la compagnie d'assurances se sert à même l'épargne. J'ai utilisé le mot vol, ici; je sais que c'est là un terme fort. Mais je vous ai donné un petit document supplémentaire qui explique pourquoi je l'utilise. Les assureurs exigent jusqu'à 50 p. 100 de surprime qu'ils reversent au compte-gouttes sous forme d'un prétendu dividende. Or, il ne s'agit pas du tout d'un dividende. Demandez donc à Revenu Canada! Ces sociétés vendent des produits dont les primes s'élèvent à 40 ou 50 fois le coût du risque. Elles essaient de vendre aux jeunes des options garantissant l'assurabilité de leur assurance-vie, et ne leur permettent pas de se prévaloir de l'option d'acheter une assurance temporaire prix modique. Elles convainquent les gens de déposer ces dividendes ou ces rabais partiels sur les primes surestimées, pour ensuite verser des taux d'intérêt extrêmement bas sur ces dépôts. Il arrive même que ces sociétés ne précisent pas dans l'état financier annuel le taux d'intérêt en question.

[*Text*]

• 2110

They sell mutual funds which you cannot compare with the other funds on the market. *Financial Post* carries the comparison four times a year, but takes pains to point out that the comparison is after the front-end loading charges are deducted, and it is such a mess that they will not even touch the identification of those loading charges.

They are selling term insurance plans now where, in five or ten years, in order to get a reasonable renewal rate you have to provide evidence of insurability. In spite of their denials they are still selling life insurance policies for RRSPs, even though they have been told by their national association not to do that. They sell accidental death policies which are almost impossible to collect on. The Consumers' Association of Canada estimates that only 7% of deaths occur in a manner that would allow the beneficiary to collect. You know, you have to die within 90 days of the accident; it better not be in a hospital as a result of any medical or surgical procedure, or while committing or attempting to commit a criminal offence.

They attach waiver premium riders to policies and it is virtually impossible to collect on them. On those waiver premium riders, if a woman buys one of those riders on an insurance policy and is not gainfully employed outside the home, she cannot collect on them regardless of how sick or disabled she is.

They sell income protection policies to women and charge one and one-half times what they charge men of the same age and occupational category, and Statistics Canada, Labour Branch, indicates there is no evidence to show that women are absent from work for long periods of time any more than are men. They sell life annuities to people who are terminating RRSPs' without disclosing the interest rate built into the annuity or the mortality assumptions.

And I ask you, do you want to give these people more power and more access to Canadian savings? Please thing carefully before you do it.

I have a number of recommendations there. One of them is to force the industry to separate out the savings and insurance components of the contract; to force them to give back the savings to beneficiaries when the policy holders die; to prohibit the use of the word "dividend" unless it refers to the partial return of an after-tax profit of a corporation. prohibited from charging people interest to borrow their own savings.

See if you cannot do something about loss-ratio disclosure. The Canadian life insurance industry pays back only about 24 cents on the premium dollar on individual life insurance. That

[*Translation*]

Elles vendent des fonds mutuels qu'il est impossible de comparer aux autres actuellement sur le marché. Le *Financial Post* publie quatre fois par an un tableau comparatif, mais s'empresse de préciser que les données comparatives ne sont établies qu'après déduction des frais d'acquisition, et la question est tellement confuse que le *Financial Post* ne s'aventure nullement à identifier ces frais.

Actuellement, elles vendent des assurances temporaires qui exigeront des assurés, lorsque viendra le temps de renouveler, dans cinq ou dix ans, qu'ils prouvent qu'ils sont toujours assurables s'ils veulent obtenir un taux raisonnable. Bien qu'elles prétendent le contraire, elles continuent de vendre des polices d'assurance-vie contre des REÉR, malgré l'interdiction de leur association nationale. Elles vendent des polices d'assurance en cas de décès accidentel dont il est presque impossible de toucher le montant. En effet, l'Association des consommateurs du Canada estime que 7 p. 100 des décès seulement permettent aux bénéficiaires de toucher l'assurance. Comme vous le savez, ces polices exigent que le décès survienne dans les 90 jours suivant l'accident, et vous avez intérêt à ne pas mourir dans un hôpital par suite d'une intervention médicale ou chirurgicale, ou encore lorsque vous commettez ou tentez de commettre un délit criminel.

Aussi, ces sociétés incluent dans les polices une clause additionnelle d'exonération de prime en vertu de laquelle il est pratiquement impossible de toucher quoi que ce soit. Si par exemple une femme qui n'occupe pas un emploi rémunéré hors du foyer achète une police comportant une telle exonération, elle ne peut recevoir de prestations, même si elle est malade ou handicapée.

Elles vendent des polices d'assurance-salaire aux femmes et exigent d'elles des primes qui sont 50 p. 100 plus élevées que celles versées par des hommes ayant le même âge et occupant un emploi de la même catégorie, et selon la direction de la main-d'oeuvre de Statistique Canada, rien ne laisse croire que les périodes d'absence du travail des femmes sont plus longues que celles des hommes. Elles vendent des rentes viagères à des personnes qui liquident des REÉR sans divulguer le taux d'intérêt que comporte la rente et sans divulguer non plus les tables de mortalité utilisées.

Je vous demande donc si vous voulez donner à ces sociétés des pouvoirs accrus et un accès plus facile aux économies des Canadiens. Avant de faire une recommandation en ce sens, pensez-y bien.

J'ai fait un certain nombre de recommandations. Premièrement, je crois qu'il faudrait obliger l'industrie à distinguer entre les composantes «épargne» et «assurance» du contrat. Il faudrait aussi les obliger à remettre les économies aux bénéficiaires au moment du décès du titulaire de la police et interdire l'utilisation du mot «dividende», sauf s'il fait référence au remboursement partiel des bénéfices après impôt d'une société.

Je crois aussi que vous devriez vous attaquer au problème du rapport sinistre-prime. En effet, l'industrie canadienne de l'assurance-vie ne verse que 24c. environ sur chaque dollar de

[*Texte*]

is after these dividends are taken into consideration and before investment income. Leslie Frost nationalized the Ontario health insurance people for paying double that.

I would urge you to ask for an Income Tax Act change to take life insurance policies off the list of eligible RRSP investments. I would ask you, also, to try, if you can and it is within your power, to force disclosure of sales commissions, just as a stock-broker has to disclose his commissions and as a mutual funds salesperson has to disclose his.

If we had commissions paid on the face value insurance policies rather than the annual premiums, a lot of these conflicts of interest would go away. I would ask you also to consider an amendment to the Income Tax Act to allow some of the new money assumptions to be used in the calculation of life annuities. This would result in a substantial increase in pension income. Also, if possible, that discrimination against women, particularly where it cannot be actuarially justified, be eliminated.

• 2115

There are a number of problems also with group life insurance. Many organizations provide access to flat-rate group plans, which force young people to pay the same rate as older people, even though they cannot afford it. It forces women to subsidize men and non-smokers to subsidize smokers.

Almost none of these plans are portable after you leave the employer. I had the very distinct pleasure of helping the faculty association at the University of Western Ontario eliminate that about a year ago. I would ask you to look at the conversion options in group life insurance. Many companies only allow conversion to term insurance for one year, and then to very high-priced cash-value insurance. If this were replaced with the new term-to-100 options, it would cut the premium for the conversion from one-quarter to one-third.

Finally, I would ask you to consider asking Revenue Canada to remove the maximum age where RRSPs had to be terminated. This would force annuities and registered retirement income funds to be sold on their merit, not because people had to buy them. If institutions that sold RRSPs were licensed to sell life annuities and to pass the savings in commission on to their clients, pensions out of RRSPs would increase by 1% to 3% automatically across the board; and it would cost Revenue Canada and the public purse no money.

I am concerned, living in a medium-sized community and being born and raised in a small one, that there is a great

[*Traduction*]

prime versé au titre de l'assurance-vie individuelle, et cela après qu'il est tenu compte des dividendes et avant que ne soient fixés les revenus de placement. En Ontario, M. Leslie Frost a étatisé le régime d'assurance-maladie pour la simple raison que les assureurs payaient le double du montant que j'ai cité.

Je vous exhorte à recommander que la Loi de l'impôt sur le revenu soit modifiée pour que les polices d'assurance-vie soient radiées de la liste des investissements admissibles au REÉR. Si votre mandat le permet, je crois aussi que le Comité devrait rendre obligatoire la divulgation des commissions des vendeurs, au même titre que les courtiers en valeurs et les vendeurs de fonds mutuels doivent divulguer les leurs.

Si les commissions étaient établies à même la valeur nominale des polices d'assurance plutôt que d'après les primes annuelles, bon nombre de ces conflits d'intérêts seraient par le fait même enrayés. Je vous demande d'étudier la possibilité de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin de permettre l'utilisation, aux fins du calcul des rentes viagères, de certains des nouveaux placements et des nouveaux titres. Ainsi, les revenus de pension s'accroîtraient de façon substantielle. Je crois aussi qu'il faut, dans toute la mesure du possible, éliminer la discrimination contre les femmes, particulièrement lorsqu'elle n'est pas justifiable pour des raisons actuarielles.

L'assurance-vie de groupe présente également un certain nombre de problèmes. Bon nombre d'organismes permettent un accès facile aux régimes de groupe avec primes uniformes, les mêmes pour les jeunes que pour les personnes âgées, même si ces premiers n'ont pas les mêmes ressources financières. Dans le cadre de ces régimes, les femmes sont amenées à subventionner les hommes et les non-fumeurs les fumeurs.

La grande majorité de ces régimes ne sont pas transférables au moment où l'assuré quitte son emploi. Il y a environ un an, j'ai été ravi de pouvoir participer, de concert avec l'Association des professeurs de l'Université de Western Ontario, à l'élimination de cette pratique. Je demanderais également au Comité d'étudier les options permettant la conversion des polices d'assurance-vie de groupe. Bon nombre de firmes ne permettent que la conversion en assurance à terme pour une période d'un an, l'assurance fournie étant d'ailleurs très coûteuse et comportant un risque élevé. Si l'option «terme à cent ans» était adoptée, cela réduirait d'un quart ou d'un tiers la prime exigée pour la conversion.

Enfin, j'exhorte le Comité à demander à Revenu Canada de supprimer l'âge maximal auquel il faut liquider les REÉR. Ainsi, les rentes et les fonds enregistrés au titre des revenus de retraite seraient mis sur le marché ouvert et les consommateurs ne seraient plus tenus de les acheter. Si les institutions qui vendent des REÉR pouvaient vendre des rentes viagères, et ainsi permettre à leurs clients d'économiser la commission habituelle, les pensions versées à même les REÉR augmenteraient globalement de 1 p. 100 à 3 p. 100 sans entraîner de frais ni pour le fisc ni pour l'État.

Étant originaire d'une petite communauté et étant résident d'une communauté de taille moyenne, j'ai constaté que les

[*Text*]

discrepancy in the access to financial policies and services in the smaller communities. I think it would be a good idea if the banks were allowed to sell a limited range of insurance policies, as they are in the States of New York, Massachusetts, and Connecticut, provided that the people who were going to sell them received some initial adequate training.

Finally—this is probably something I do not have to say—as a consumer, I am nervous about how every time I open the newspaper an insurance company, a trust company, or a bank goes bankrupt. You have to do something about that. I am not saying anything you would disagree with.

M. Lanthier: Monsieur, votre exposé m'a satisfait. Je veux cependant faire une remarque. Vous avez parlé de l'assurance-vie en tant que placement. Ma remarque a deux volets.

Premièrement, croyez-vous que l'assurance-vie est vraiment un placement? D'abord, l'appellation est assez curieuse. On a une assurance-accident, on a une assurance en cas de perte de dépôt, mais il est très rare que l'on va assurer la vie. Nous l'avons, la vie. Nous n'avons pas à l'assurer. C'est la mort qui est assurée, mais on ne peut pas vendre la mort; il est plus facile de vendre la vie. Les assureurs ont changé le nom et ont appelé cela «assurance-vie», mais ce n'est pas de l'assurance-vie.

Ne croyez-vous pas qu'en vendant de l'assurance-vie comme un placement, on anoblit une chose qui, autrement, manquerait d'attrait pour celui qui a de l'argent de disponible?

Ne parlons pas de l'investisseur. Parlons plutôt du consommateur. Est-ce que vous considérez que l'assurance-vie est un placement ou un investissement?

Mr. McLeod: No, I do not. I do not think it should be an investment. It is for some people—and I think you are right: it should be called death insurance. That is really what it is. My experience has been that when people mix savings and investments in the same contract, they do not get adequately protected.

• 2120

They lose the freedom to move from one company to another because it takes so long for those combined contracts to break even. And the investment performance of the industry has not been good—they have not gone bankrupt, but the rate of return on the savings or investment portion of the contract is very bad. I do a minor bit of consulting, and I advise people to keep their death protection and their investments in very separate contracts with very separate institutions.

M. Lanthier: Un professeur de l'Université de Montréal m'a déjà déclaré dans les coulisses que le peuple canadien était surassuré. J'aimerais avoir votre opinion à ce sujet. Vous savez que l'assurance-vie ou l'assurance en général est un des grands produits d'exportation du Canada. C'est très bien, mais je me demande si l'assurance-vie au Canada, ce n'est pas comme les vins en France. En France, dans le but de faire de la publicité

[*Translation*]

habitants des petites localités n'ont pas un accès égal aux services financiers et d'assurance. Je crois que les banques devraient pouvoir vendre une gamme limitée de polices d'assurance, comme c'est le cas dans les États de New York, du Massachusetts et du Connecticut, pourvu que les vendeurs aient reçu une formation appropriée.

Pour terminer, dois-je vous rappeler qu'en tant que consommateur, je m'inquiète chaque fois que je lis dans les journaux qu'une autre société d'assurance, une autre fiducie ou une autre banque est en faillite. Il faut faire quelque chose pour empêcher cela, vous en conviendrez.

Mr. Lanthier: Sir, I found your brief very satisfying. I would like to ask you a question which has two parts.

You seem to consider life insurance a good investment and first of all, I would like to know, whether you think it really is? I would come to think of it, "life insurance" is a rather odd expression. We have casualty insurance, we have deposit insurance, but, in fact, we very seldom insure life. Our life is ours to enjoy and there is no need to insure it. Rather, death is what we insure against, but you can't sell death; life is more marketable. So, insurers have renamed it "life" insurance, which it is anything but.

Do you not think that if one promotes life insurance as an investment, one is dignifying something that otherwise would not attract disposable income?

Let us leave the investor aside and talk about the consumer. Do you look on life insurance as an investment?

M. McLeod: Non, je ne le crois pas. Je ne crois pas qu'il faut l'envisager ainsi malgré que pour certains, l'assurance-vie est un investissement. Je crois aussi que vous avez raison et qu'il faudrait plutôt parler d'assurance-décès car cela recouvre exactement la réalité. D'après mon expérience, les consommateurs qui tentent de conclure un même contrat pour leurs économies et leurs investissements n'obtiennent pas une protection adéquate.

On perd la liberté de changer de compagnie comme on veut car il faut trop longtemps avant que les contrats combinés ne soient rentables. La performance de l'industrie dans le domaine des investissements n'a pas été brillante. L'industrie n'a pas fait faillite, mais le rendement des économies ou des investissements des particuliers est très bas. Je suis à mes heures conseiller en investissement, et je suggère aux gens de maintenir une très nette distinction entre leur assurance-vie et leurs investissements, et de les confier à deux établissements bien distincts.

Mr. Lanthier: A professor from the University of Montreal once told me privately that Canadians are over-insured. I would like to know what you think of that statement. Life insurance and insurance in general is one of Canada's main export goods. That is fine, but I wonder whether life insurance might not be to Canada what wine is to France. In order to improve wine exports, France intoxicated its people and

[*Texte*]

pour l'exportation des vins, on a intoxiqué la population, on l'a rendue alcoolique. Je me demande si on n'en est pas rendu au même point dans le domaine de l'assurance-vie au Canada. Dans le but d'exporter notre produit, on a intoxiqué nos gens, on a surassuré la population canadienne. Est-ce que les mots sont trop forts?

Mr. McLeod: I do not think you are being too strong, but I disagree with the proposition, sir, that we are over-insured. We are underprotected. If you take a look at the average death claim from personal life insurance in this country, it is very low. I would imagine about $7,000—hardly enough to pay for a funeral. The average new insurance policy sold is getting a little higher. It is about maybe $30,000. I have the numbers from 1983 in my briefcase. I cannot quote them verbatim, but it is true that we spend a lot of money on life insurance, and it is also true, I think, sir, that we get very badly ripped off.

M. Lanthier: Merci.

The Acting Chairman (Mr. Riis): Thank you.

Professor McLeod, I want to ask you to elaborate on the point when you suggest the prohibition of discrimination against women where it cannot be actuarily justified. Can you given an example of where that happens now?

Mr. McLeod: Yes. I perhaps skipped over that matter too quickly, Mr. Riis. I have checked with Statistics Canada to find out if women are off work for long periods of time—six months or more—any more than men. The information they give me is that not only are they not off work for longer periods than men but their record is even better, and the companies almost invariably charge them 1.5 times as much for exactly the same kind of coverage.

The Acting Chairman (Mr. Riis): Thank you.

M. Lanthier: Une question complémentaire.

Monsieur, je voudrais vous donner un exemple. J'avais un bureau d'ingénieurs-conseils. On avait une assurance-groupe. Nous étions un petit groupe de 18 employés et, en tant que président du bureau, je payais une prime équivalant à environ 30 p. 100 de la prime générale du personnel. J'étais le plus vieux du groupe, et je payais une prime équivalant à 30 p. 100 de la prime moyenne du groupe et ma couverture équivalait à deux fois et demie la couverture moyenne du groupe. On avait arrangé le groupe de façon à ce que le président soit mieux couvert que les autres. Encore une fois, n'était-ce pas de la fausse représentation? Vous parlez de divulgation. Moi, j'appellerais cela de la dénonciation. Je crois que quand on achète de l'assurance-groupe, il faut obliger les compagnies d'assurances à déclarer les avantages secondaires qui sont versés à ceux qui payent. Ce n'est pas le cas actuellement.

Mr. McLeod: I think I understand your question. In terms of group plans, does it involve insuring one member of the group, or some members of the group more than others?

[*Traduction*]

created a nation of alcoholics. I wonder whether we have not reached the same stage in Canada where life insurance is concerned. In order to export our product, we have intoxicated our people, we have over-insured Canadians. Am I pitching it a little too strong?

M. McLeod: Les mots ne sont pas trop forts, mais je dois exprimer mon désaccord avec la suggestion que nous sommes un peuple surassuré. Nous sommes plutôt sous-protégés. La moyenne des demandes d'indemnité en vertu de polices d'assurance personnelle au Canada est très faible. Elle doit s'élever à environ 7,000$, à peine assez pour couvrir les coûts des funérailles. Aujourd'hui, les nouvelles polices d'assurance personnelle tendent à avoir une valeur un peu plus élevée, soit environ 30,000$, disons. J'ai les statistiques pour 1983 dans mon porte-document. Je ne puis vous les citer de mémoire, mais il est vrai de dire que nous mettons beaucoup d'argent dans l'assurance-vie et il est également vrai de dire, monsieur, que nous nous faisons royalement arnaquer.

Mr. Lanthier: Thank you.

Le président suppléant (M. Riis): Merci.

Professeur McLeod, j'aimerais que vous précisiez vos propos au sujet de la discrimination faite aux femmes et de l'élimination de cette discrimination dans les cas où les calculs actuariels ne la justifient pas. Pourriez-vous m'en citer des exemples?

M. McLeod: Oui. Je suis peut-être passé un peu trop rapidement sur ce point, monsieur Riis. Je me suis informé auprès de Statistique Canada pour déterminer si les femmes s'absentaient du travail pour des périodes prolongées, disons, six mois et plus, plus souvent que des hommes. Selon mes informations, non seulement ce n'est pas le cas, mais les femmes s'en sortent beaucoup mieux. Malgré quoi, les compagnies d'assurance leur demandent moitié plus cher pour la même couverture que les hommes.

Le président suppléant (M. Riis): Merci.

Mr. Lanthier: A supplementary please.

Sir, I would like to cite an example. I ran an office of engineering consultants. We had group insurance. There were only 18 employees and, as head of the office, I paid a premium that was equal to approximately 30% of that paid by the employees. I was the eldest of the group and my premium was 30% of the average group premium while my coverage was 2.5 times the average coverage for the group. We had arranged it so that the president was better covered than the rest of the employees. Is that not misrepresentation? You mention disclosure. I would call it denunciation. I believe that when people buy group insurance, the insurance companies should be forced to state what auxiliary benefits accrue to those who pay for the premium. That is not done at the moment.

M. McLeod: Je pense avoir compris votre question. Pour ce qui est des contrats d'assurance collective, est-ce que certains membres jouissent d'une protection plus grande que les autres?

[*Text*]

• 2125

Mr. Lanthier: Let us say that I have a group and everybody is insured in the group. Okay? Now, I am the president of the company. They have to please me in order to sell me the policy. So, they sell me a policy for the group. I am the eldest. In that particular case, I was the eldest. I paid one-third of the premium and I had two and a half times the protection that the others had. Of course, do you not think it would be a good idea not only to divulge, like you said, but to use the other expression that we have in French, even stronger, *dénoncer*, and I will say what that means: it means to admit that there is a gift there.

Mr. McLeod: Yes, and those gifts occur in many ways. One of them is giving people more protection, perhaps it is buying them football tickets, perhaps it is treating them to a trip to the Bahamas or something, and often it occurs at the expense of the other people in the firm that are paying higher premiums. I had never heard that story before, but when I revise my book I think I will get back to you to get a . . .

Mr. Lanthier: Please. It is an actual case. But I think that the committee ought to look into that matter of when the consumer is paying, he knows what he is paying for. That is all I am asking. I think that is all we can ask.

The Acting Chairman (Mr. Riis): Thank you. Professor McLeod, thank you for your most comprehensive and, indeed, rather fascinating presentation. You have asked us to consider, as committee members, a wide variety of issues. I can assure you we will do our best. Thank you very much for taking the time out to appear before us this evening.

Mr. McLeod: Thank you very much for having me.

The Acting Chairman (Mr. Riis): Members of the committee, we are adjourned until Monday, at 8.00 p.m.

[*Translation*]

M. Lanthier: Supposons que je représente un groupe dont tous les membres sont assurés. Vous me suivez? Je suis président de la compagnie. Ils doivent me faire plaisir s'ils veulent me vendre ce contrat. Ils me vendent donc un contrat d'assurance pour tout le groupe. Je suis le plus âgé. Dans le cas auquel je pense, de fait j'étais le plus âgé. J'ai payé le tiers de la prime et j'ai eu une protection qui était deux fois et demie plus grande que les autres. Evidemment, ne croyez-vous pas qu'il serait bon non seulement de divulguer, pour reprendre le terme que vous avez utilisé, mais de fait, et je me sers ici de l'expression française, de «dénoncer», ce qui s'est produit. C'est-à-dire reconnaître qu'il y a eu un cadeau.

M. McLeod: Oui, et il existe plusieurs formes de cadeaux. Par exemple, on peut assurer une plus grande protection à certains, leur offrir des billets pour un match de football, leur offrir un voyage aux Bahamas ou ailleurs, et parfois ce sont les autres membres de la compagnie qui paient la note puisque leurs primes sont plus élevées. Je n'avais jamais entendu cette histoire auparavant, mais lorsque je procéderai à la révision de mon livre, je crois que je communiquerai avec vous pour . . .

M. Lanthier: Je vous en prie. C'est quelque chose qui s'est vraiment produit. Mais je crois que le Comité devrait étudier des moyens de s'assurer que le consommateur sache vraiment ce pourquoi il paie. C'est tout ce que je demande. Je crois que c'est vraiment tout ce que nous pouvons demander.

Le président suppléant (M. Riis): Merci. Monsieur McLeod, je tiens à vous remercier de votre présentation détaillée et fascinante. Vous nous avez demandé d'étudier, à titre de membres du Comité, toute une série de questions. Nous ferons de notre mieux. Je tiens à vous remercier d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer ce soir.

M. McLeod: Je vous remercie de m'avoir invité.

Le président suppléant (M. Riis): La séance est levée jusqu'à lundi 20 heures.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Council of Financial Analysts:

Dennis A. Beggs, CFA, Executive Director;

Michael A. Keohane, CFA, Past Chairman;

Ian Rossa O'Reilly, CFA, President, Toronto Society of Financial Analysts;

Daniel Brosseau, Member of Montreal Society of Financial Analysts.

From the Cambrian College of Applied Arts and Technology:

Professor William E. McLeod.

Du Conseil canadien des analystes financiers:

Dennis A. Beggs, C.A.F., directeur exécutif;

Michael A. Keohane, C.A.F., président sortant;

Ian Rossa O'Reilly, C.A.F., président, «*Toronto Society of Financial Analysts*»;

Daniel Brosseau, membre, «*Montreal Society of Financial Analysts*».

Du «Cambrian College of Applied Arts and Technology»:

Professeur William E. McLeod.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publication

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 62

Monday, September 16, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 62

Le lundi 16 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance, Trade and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25573–1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
Nic Leblanc
George Minaker
Aideen Nicholson
Louis Plamondon
Nelson Riis
Bernard Valcourt
Norm Warner
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Charles Hamelin
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Andrew Witer

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 69(4)(*b*)

On Monday, September 16, 1985:
Andrew Witer replaced Nic Leblanc;
Charles Hamelin replaced Norm Warner;
Nic Leblanc replaced Jack Ellis;
Norm Warner replaced Pierre Vincent.

Conformément à l'article 69(4)*b*)

Le lundi 16 septembre 1985:
Andrew Witer remplace Nic Leblanc;
Charles Hamelin remplace Norm Warner;
Nic Leblanc remplace Jack Ellis;
Norm Warner remplace Pierre Vincent.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, SEPTEMBER 16, 1985
(87)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:05 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, George Minaker, Norm Warner and Geoff Wilson.

Alternates present: Simon de Jong, Raymond Garneau, Shirley Martin and Paul McCrossan.

Witnesses: *From the Canadian Life and Health Insurance Association*: John Acheson, Chairman, President of the Dominion Life Assurance Company; Earl Orser, Chairman, Task Force on Legislative Review, President and Chief Executive Officer, London Life Insurance Company; Claude Castonguay, President and Chief Executive Officer, «*La Laurentienne mutuelle d'Assurance*», Quebec; Donald C. Elliott, President, The Empire Life Insurance Company, Kingston, Ontario; Thomas Galt, Chairman and Chief Executive Officer, Sun Life Assurance Company of Canada; Ian Mair, President for Canada, The Prudential Assurance Company Limited; Gerald Devlin, Q.C., Executive Vice-President.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.*: E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates*: Dennis Madden. *Consultants*: Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46.*)

John Acheson made a statement and, with other witnesses from the Canadian Life and Health Insurance Association, answered questions.

The Chairman authorized that the brief presented by the Canadian Life and Health Insurance Association be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FNCE-54"*).

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 16 SEPTEMBRE 1985
(87)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 20 h 05, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, George Minaker, Norm Warner, Geoff Wilson.

Substituts présents: Simon de Jong, Raymond Garneau, Shirley Martin, Paul McCrossan.

Témoins: *De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes*: John Acheson, président du conseil d'administration et président, La Dominion, compagnie d'assurance sur la vie; Earl Orser, président, Groupe de travail sur la révision des lois, et chef de la direction, La London Life, compagnie d'assurance-vie; Claude Castonguay, président et chef de la direction, La Laurentienne mutuelle d'assurance, Québec; Donald Elliott, président, L'Empire, compagnie assurance-vie, Kingston; Thomas Galt, président du conseil d'administration et chef de la direction, Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie; Ian Mair, président pour le Canada, La Prudentielle, compagnie d'assurance limitée; Gérald Devlin, vice-président général.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»*: E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»*: Dennis Madden. *Consultants*: Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule nº 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du 27 juin 1985, fascicule nº 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*).

John Acheson fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes répondent aux questions.

Le président permet que le mémoire présenté par l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «FNCE54»*).

At 9:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 21 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Monday, September 16, 1985

• 2000

The Chairman: We are recommencing our hearings on *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion* and the related technical supplement as well as the final report of the working committee on the Canada Deposit Insurance Corporation.

Ladies and gentlemen, we have with us tonight John S. Acheson, Chairman of the Canadian Life and Health Insurance Association and President of The Dominion Life Assurance Co.; Earl H. Orser, President and Chief Executive Officer of London Life Insurance Co.; Claude Castonguay, President and Chief Executive Officer of The Laurentian Group Corp.; Donald C. Elliott, President of The Empire Life Insurance Co.; Tom Galt, President of Sun Life Assurance Co. of Canada; and Ian D. Mair, President of The Prudential Assurance Co. Ltd.

Now, I do not know who is making the presentation, but Mr. Devlin, you are here as executive vice-president and chief of the staff. Are you making the presentation?

Mr. Gerald M. Devlin (Executive Vice-President and Chief of Staff, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.): Thank you very much, Mr. Chairman, for offering me that privilege, but I think we already have our chairman. Mr. Acheson agreed to make the opening statement to you, so perhaps we had better follow the script.

The Chairman: Well, Mr. Acheson, the situation is this: We are appending your brief—a very excellent submission, which our researchers have spent a great deal of time studying—to the proceedings of today's meeting. So what we would like you to do is to outline in maybe five minutes or less some of the key considerations you have, then we can open the whole matter to discussion and questioning. So please proceed.

Mr. John S. Acheson, (Chairman, Canadian Life and Health Insurance Association Inc., President, The Dominion Life Assurance Co.): Thank you, Mr. Chairman and members of this important House of Commons committee. As your chairman has said, my name is John Acheson. As elected head of the Canadian Life and Health Insurance Association, I am proud to lead this distinguished group or delegation before you. The Canadian Life and Health Insurance Association, which this delegation represents, is a voluntary trade association consisting of 112 insurers doing business in Canada. I might add that we represent almost all the business being written in Canada today—some 99%.

We wish to express our thanks to you, Mr. Blenkarn, and to the committee for inviting us to appear this evening at the start

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le lundi 16 septembre 1985

Le président: Nous poursuivons nos audiences consacrées au document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer» et au document technique connexe, sans oublier le rapport final du comité d'étude de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Mesdames et messieurs, nous recevons ce soir John S. Acheson, président de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et président de la compagnie d'assurances *The Dominion Life*, Earl H. Orser, président-directeur général de la compagnie d'assurances *London Life*, Claude Castonguay, président-directeur général du groupe de La Laurentienne, Donald C. Elliott, président de la compagnie d'assurances *Empire Life*, Tom Galt, président de la compagnie d'assurances *Sun Life*, et Ian D. Mair, président de la compagnie d'assurances La Prudentielle Limitée.

Cela dit, je ne sais pas qui d'entre vous va nous faire un exposé, mais, monsieur Devlin, vous comparaissez en qualité de vice-président exécutif et de directeur du personnel. Allez-vous vous en charger?

M. Gerald M. Devlin (vice-président exécutif et directeur du personnel, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes): Merci beaucoup, monsieur le président, de m'offrir ce privilège, mais je pense que nous avons notre président, M. Acheson, qui a consenti à vous faire un exposé liminaire, de sorte que nous aurions peut-être intérêt à suivre le scénario prévu.

Le président: Parfait, monsieur Acheson, la situation est la suivante: nous publions votre mémoire—un mémoire excellent, auquel nos chargés de recherche ont consacré énormément de temps—au compte rendu des travaux de ce jour, et j'aimerais donc que, en cinq minutes au maximum, vous souligniez pour nous les éléments clés que vous voulez nous soumettre, après quoi nous pourrons passer à la discussion et aux questions. Cela dit, veuillez donc procéder, je vous prie.

M. John S. Acheson (président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes): Merci, monsieur le président, et merci à vous aussi, madame et messieurs les membres de cet important comité de la Chambre des communes. Comme vient de le dire le président, je m'appelle John Acheson et en ma qualité de président élu de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, je suis fier de diriger cette éminente délégation que vous recevez ce soir. L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes que représente notre délégation est une association sectorielle à participation facultative regroupant 112 assureurs en activité au Canada. Je pourrais ajouter d'ailleurs que nous représentons pratiquement la totalité—99 p. 100—des activités canadiennes dans le domaine de l'assurance.

Nous souhaitons remercier M. Blenkarn et les membres du Comité pour nous avoir invités à déposer ce soir, en début de

[*Text*]

of a week when hopefully everyone is relatively fresh and presumably rested. We are well aware of the heavy schedule you have set yourselves as a committee, and hope we can make a significant and worthwhile contribution to your deliberations.

Because we know you have heard so many people, seen so many people, had so many briefs presented, we shall keep our opening remarks to an absolute minimum. Since you restrict me to five minutes or thereabouts, Mr. Chairman, I am going to duck now, because we have with us tonight Mr. Earl Orser to make an opening statement with regard to the brief you mentioned. In his association capacity he chairs our task force on legislative review, which was responsible for the preparation of the brief. As well, it was this group that carried out the monumental task of preparing our 1983 submission that set out a comprehensive blueprint for the changes we felt were needed to modernize federal legislation governing insurance companies.

• 2005

Mr. Earl H. Orser (Chairman, Working Group on the Revision of ACCAP Laws, and President and Chief Executive Officer, London Life Insurance Company): Basically, our industry views the green paper very positively. We are pleased that the government has put forward its proposals in a comprehensive way with a sense of urgency. Any points we raise this evening are to help improve the legislative framework under which financial institutions will operate in the future. We look at this quite constructively.

As you know, our industry has been seeking new legislation for some time. There have been some piecemeal revisions, but there really has not been a complete overhaul since 1932. John has mentioned the work of our task force that worked on legislation to do with the insurance industry in 1983. Really our response to the green paper is an extension of the detailed proposals we put forward to the government at that time. A number of our earlier proposals are reflected in our submission.

One of the reasons, I suppose, we feel so positively about the green paper is that it agrees with our 1983 proposals on how diversification should take place. Here I am referring to the use subsidiaries and the financial holding company concept. We feel this approach is essential to support the continuation of regulation by institution, and that is obviously endorsed in the green paper.

We appreciate and support your intention to review on a regular basis legislation affecting all non-bank financial institutions. Because of the pace of change in technology and markets both in Canada and on the international scene, the modernization of legislation governing financial institutions and regular updating we believe must be given a high priority.

[*Translation*]

semaine, à un moment où, du moins faut-il l'espérer, tout le monde est relativement frais, reposé et bien disposé. Nous sommes parfaitement conscients de l'ampleur du programme que vous vous êtes établi et nous espérons pouvoir apporter une contribution valable et importante à la fois à vos délibérations.

Nous savons aussi que vous avez déjà entendu bien des gens, que vous avez vu beaucoup de monde, que vous avez parcouru bien des mémoires, de sorte que nous limiterons nos commentaires liminaires au strict minimum. Puisque vous m'avez fixé un maximum de cinq minutes environ, monsieur le président, je vais maintenant céder le pas à M. Earl Orser, qui nous accompagne ce soir et qui aurait une déclaration liminaire à vous faire à propos du mémoire dont vous avez parlé. Au sein de notre association, il préside notre comité chargé de la revue législative à qui avait été confiée la préparation du mémoire en question. C'est également son comité qui avait assumé cette tâche herculéenne qu'était la préparation de notre mémoire de 1983, un mémoire qui allait servir de modèle aux changements qui, d'après nous, devaient absolument être apportés pour moderniser les lois fédérales régissant les compagnies d'assurances.

M. Earl H. Orser (président, comité sur la révision des lois de l'ACCAP, et président-directeur général, compagnie d'assurances *London Life):* Essentiellement, notre secteur voit le Livre vert sous un angle très positif. Nous sommes heureux de ce que le gouvernement ait avancé ses propositions d'une manière aussi globale et aussi impérieuse. Tout ce dont nous allons vous parler ce soir a pour but d'aider à améliorer le cadre législatif dans lequel les établissements financiers auront à travailler dans l'avenir. Nous envisageons donc la chose de façon très constructive.

Comme vous le savez, cela fait déjà quelque temps que notre secteur réclame de nouvelles lois. Certaines révisions ont été effectuées à l'emporte-pièce, mais aucune refonte n'a vraiment été apportée à ce domaine législatif depuis 1932. John vous a parlé du travail de notre comité portant sur les lois régissant l'industrie de l'assurance en 1983. En fait, notre réponse au Livre vert est une prolongation des propositions détaillées que nous avions à l'époque soumises au gouvernement, et un certain nombre de ces premières propositions figurent d'ailleurs ainsi dans notre mémoire.

J'imagine que l'une des raisons pour lesquelles nous avons une opinion tellement positive du Livre vert est que ce dernier va dans le sens de nos propositions de 1983 à propos des modalités d'implantation de la diversification. J'entends ici l'utilisation des filiales et de la notion des compagnies de portefeuille. Selon nous, ce *modus operandi* est essentiel à la poursuite de l'autoréglementation, comme en fait précisément état le Livre vert.

Vous avez l'intention—nous vous en remercions d'ailleurs et nous vous offrons tout notre appui—de revoir régulièrement les lois touchant les établissements financiers non bancaires. Étant donné la rapidité avec laquelle évolue la technologie et les marchés au Canada comme dans les milieux internationaux, nous estimons que la modernisation des lois régissant les

[*Texte*]

In your role of representing the public interest we certainly appreciate your emphasis on management, on the question of mismanagement, on self-dealing, and certainly on the recent bank failures. With these unfortunate events we hope steps will be taken to introduce good legislation that adequately protects the consumer yet gives financial institutions the ability to adapt—importantly, to adapt—to what are really onrushing pressures from changes in technology in the marketplace. In the interests of the consumer, the objective is to provide a broader choice of financial services combined with adequate security. And those principles are clearly identified in the green paper.

It is our view that the achievement of this objective is based on two key factors: the quality of management of financial institutions and the quality of supervision and regulation. We believe both factors have worked well to achieve the unequalled record of stability and fulfilment of commitments that has characterized the life insurance business in Canada. Based on this record of strong and stable life and health insurance business, we are ready and able to expand our service to the customer once our legislation is modernized to enable us to do so. As most of you know, there have been changes in the kinds of product lines and services that are offered by life companies over the last few years.

The industry has managed to revitalize itself. Even within the existing legislative restrictions we do have a national distribution network that does reach into the small communities across Canada. In 1984 life companies had about 2,700 branch offices and 21,500 full-time representatives or agents. The Life Underwriters Association of Canada, the organization of life agents, reports that of their 20,000 members, about 7,500 agents provide financial services exclusively in rural areas. In our business, we still make house calls.

Based on these strengths, we are ready to respond more completely to the rapidly changing environment. Let me make it clear on behalf of my associates in the industry, however, that we appreciate fully the quid pro quo put forward in the green paper. As we point out in our brief, we are prepared to accept a more onerous regulatory framework by strengthening the existing system to ensure that the principles of security and safety are maintained. There should be no doubt on that score.

• 2010

We also appreciate your concerns with deposit insurance. As you know, life insurers are not members of the Canada Deposit Insurance Corporation. Holders of insurance and annuity contracts are well protected through actuarial reserves and

[*Traduction*]

établissements financiers et leur mise à jour à intervalles réguliers doivent recevoir la priorité.

Puisque vous représentez l'intérêt public, nous comprenons fort bien que vous insistiez sur la gestion, sur les problèmes d'incurie, sur les transactions intéressées, sans même parler des toutes dernières faillites bancaires. Compte tenu de ces événements regrettables, des mesures seront prises, nous l'espérons, afin de faire adopter de bonnes lois, des lois qui protègent bien le consommateur, tout en donnant aux établissements financiers la possibilité de s'adapter—la chose est importante—de s'adapter aux pressions énormes qu'ils ont à subir en raison de l'évolution technologique qui a cours sur les marchés. Dans l'intérêt du consommateur, il importerait de donner à ce dernier un choix plus étendu de services financiers alliés à des garanties suffisantes, et le Livre vert identifie très clairement ces principes.

Nous estimons que pour pouvoir atteindre cet objectif, deux facteurs sont fondamentaux: la qualité de la gestion des établissements financiers et la qualité de la surveillance et de la réglementation. Selon nous, ces deux facteurs se sont jusqu'à présent parfaitement combinés pour assurer la stabilité et le respect des engagements qui ont toujours caractérisé le secteur de l'assurance-vie au Canada. Et c'est en raison de cette même vigueur et de cette même stabilité du secteur de l'assurance-vie que nous sommes d'ores et déjà prêts et capables de multiplier nos services à l'intention du consommateur, pour autant que les lois habilitantes soient modernisées pour nous permettre de le faire. Comme vous le savez pour la plupart, les catégories de produits et de services offerts par les compagnies d'assurance-vie depuis quelques années ont connu certains changements.

Notre secteur a réussi à se donner un regain de vitalité. Malgré les restrictions actuellement imposées par la loi, nous avons implanté un réseau national de distribution qui s'étend jusqu'aux plus petites localités du Canada. En 1984, les compagnies d'assurance-vie comptaient environ 2,700 agences et 21,500 représentants ou agents à plein temps. L'Association des courtiers d'assurance-vie du Canada, qui regroupe tous les courtiers d'assurance-vie, signalait que sur ses 20,000 membres, elle comptait environ 7,500 agents offrant des services financiers exclusivement dans les régions rurales. Dans notre secteur, nous faisons encore des visites à domicile.

C'est en raison de ces points forts qui sont les nôtres que nous sommes prêts à répondre plus complètement encore à un environnement en évolution rapide. J'aimerais toutefois bien préciser, au nom de mes collègues, que nous comprenons à leur juste valeur les dispositions de compensation que propose le Livre vert. Comme nous le signalons dans notre mémoire, nous sommes prêts à accepter un cadre réglementaire plus rigoureux qui renforcerait le système actuel et qui ferait en sorte que soient préservés les principes de la sécurité et de la garantie. Aucun doute ne doit subsister à ce sujet.

Nous comprenons également votre inquiétude à propos de l'assurance-dépôts. Comme vous le savez, les assurances sur la vie ne sont pas membres de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Les détenteurs de contrats d'assurance et de contrats

[*Text*]

asset requirements set by the regulators. Our unequalled safety record speaks for the success of this system.

However, as we point out in our brief, we are prepared to take action on public concerns about safety. We are working on a policy-owner compensation plan to be run by the industry. Under specific terms and conditions, our plan would compensate policy holders of life companies being liquidated. It would be national, and it would mandatory for all life companies. It would be totally independent of similar protection schemes for other financial institutions.

The main point here, Mr. Chairman, is that life companies are not merely deposit-making institutions. The products we sell and the liabilities we create go beyond a mere accumulation of cash and interest to be returned to the depositor. For these reasons, we hope we will not be swept into the CDIC, which addresses only deposit-taking activities. Next week we will be presenting our proposals in this respect to the superintendents of insurance at their annual conference in Toronto.

Now, just for a moment I would like to turn briefly to some of the key areas of the green paper, where we are suggesting alternatives, and we hope this will be helpful to the committee. In doing so we understand the challenge you face in trying to reach a balance between the interests of consumers, business practices, and regulation.

At the beginning of our brief you will have noticed we list a series of recommendations. I will not go through them all, but I thought I would just mention six points we want to draw to your attention.

First, federal-provincial harmonization, and we are concerned about this issue because our distribution system comes under provincial jurisdiction. This is an important point, and it really is vital that there is co-ordination and co-operation between federal and provincial authorities so that the distribution network is allowed to adapt to the changes that we hope to see in federal legislation; and of course some of our companies are provincially chartered. We think there is a danger, looking at it from the provinces' point of view, that the financial holding company concept—the proposed financial conflict of interest office and the Schedule C banks—could be seen as the means by which federal control would be extended over institutions that today are chartered and regulated by the provinces.

The Chairman: How about the . . . [*Inaudible—Editor*]

[*Translation*]

de rente sont toutefois bien protégés par les réserves actuarielles et les avoirs de réserve imposés par la réglementation. Nos antécédents inégalés en matière de garantie et de sécurité sont d'ailleurs témoins de la réussite de ce système.

Il n'empêche, comme nous le signalons dans notre mémoire, que nous sommes prêts à intervenir pour donner suite aux inquiétudes de la population en matière de garantie. Nous travaillons actuellement à un programme d'indemnisation des détenteurs de polices d'assurance, programme qui sera administré par l'industrie. Selon certaines modalités et conditions bien précisées, notre programme permettrait l'indemnisation des détenteurs de polices d'assurance émises par des compagnies d'assurance-vie menacées de liquidation. Il s'agirait d'un programme national qui serait obligatoire pour toutes les compagnies d'assurance-vie. Ce programme serait également tout à fait distinct des systèmes de protection semblables offerts par d'autres établissements financiers.

Ce que je veux surtout vous faire comprendre ici, monsieur le président, c'est que les compagnies d'assurance-vie ne sont pas simplement des établissements qui effectuent des dépôts. Le produit que nous vendons et les engagements que nous nous créons transcendent la simple accumulation de liquidités et d'intérêts restitués ensuite aux déposants. Pour toutes ces raisons, nous espérons ne pas être entraînés dans le système de la SADC, qui est exclusivement axé sur les activités de prise de dépôts. La semaine prochaine, nous allons soumettre nos propositions à cet égard aux surintendants des assurances lors de leur conférence annuelle à Toronto.

J'aimerais maintenant, pendant quelques instants, vous parler rapidement de certains des principaux secteurs abordés par le Livre vert, secteurs pour lesquels nous suggérons d'autres solutions, espérant ainsi aider le Comité dans ses travaux. Mais en faisant cela, nous comprenons parfaitement le défi que vous avez à relever, en ce sens qu'il s'agit pour vous d'essayer d'établir un équilibre entre les intérêts des consommateurs, les pratiques commerciales et la réglementation.

Vous aurez remarqué, au début de notre mémoire, une série de recommandations. Je ne vais pas vous les lire, mais simplement mentionner six éléments sur lesquels nous aimerions attirer votre attention.

Pour commencer, l'harmonisation fédérale-provinciale, un problème qui nous préoccupe, en ce sens que notre réseau de distribution relève de la compétence provinciale. Il s'agit d'un élément important, et il est absolument vital que le palier fédéral et les pouvoirs provinciaux coopèrent et fassent oeuvre de coordination afin que le réseau de distribution puisse s'adapter aux changements que nous espérons voir apporter aux lois fédérales. Bien entendu, il faut ajouter que certaines de nos compagnies ont une charte provinciale. Du point de vue des provinces, il y a, à notre avis, un danger, en ce sens que la notion de compagnie de portefeuille—il s'agit des propositions relatives au bureau chargé des conflits d'intérêts financiers et aux banques de l'annexe C—puisse être perçue comme un moyen permettant au palier fédéral d'étendre son contrôle aux établissements qui, pour l'instant, sont réglementés par les provinces et travaillent sous une charte provinciale.

Le président: Et que dites-vous de . . . [*Inaudible—Éditeur*]

[*Texte*]

Mr. Orser: As to jurisdiction? Who would like to comment on that? Ian?

Mr. Ian D. Mair (Member, Canadian Life and Health Insurance Association, President (Canada), The Prudential Assurance Co. Ltd.): What was the question? I missed it.

The Chairman: You mentioned there may be a conflict with provincial jurisdictions, but you surely cannot expect the Government of Canada to supply deposit insurance without some form of intense supervision, particularly with respect to the losses we have already suffered.

Mr. Mair: No. Our proposal is a national one, run by the insurance companies themselves.

The Chairman: It would be a national policy.

Mr. Mair: National.

Mr. Orser: It may not be generally known there are 170 life companies in Canada, of which about 90% are under federal regulations. Because we are all sizes, shapes and types of business, smaller companies are a vital element in this mix.

We thought we should just mention for a moment their special problems. The green paper provides for diversification, either upstream or downstream, through subsidiaries. Now when that occurs smaller companies could find themselves left out. They would face unrealistically high costs if they had to acquire or create another financial institution in order to broaden their services. One solution we hope you will consider is to make it possible for all life companies, especially the smaller companies, to have limited powers to offer diversified services in-house; that is, within their existing corporate structures.

We comment on equality of treatment under the same legislation, and this really gets to the point that stock companies should have the same option for downstream diversification as do mutual companies.

We are concerned about fair treatment for international operations. Life insurance is very much an international market, with Canadian companies doing major business abroad and a lot of non-resident companies doing business in Canada.

• 2015

Our concern here is that Canadian companies doing business in other countries could be restricted by retaliatory measures by foreign governments if we do not treat their companies fairly in Canada. So we hope your committee will consider carefully the questions of reciprocity.

[*Traduction*]

M. Orser: La compétence? Qui d'entre vous aimerait dire un mot à ce sujet? Ian?

M. Ian D. Mair (membre, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, président (Canada), compagnie d'assurances La Prudentielle): Quelle était la question? Je ne l'ai pas entendue?

Le président: Vous dites qu'il pourrait y avoir conflit avec les secteurs de compétence provinciaux, mais vous ne voulez quand même pas que le gouvernement du Canada offre une assurance-dépôts qui ne soit pas assortie d'une surveillance très rigoureuse, surtout étant donné les pertes que nous avons encaissées.

M. Mair: Pas du tout. Notre proposition a une envergure nationale, il s'agirait d'un programme administré par les compagnies d'assurances elles-mêmes.

Le président: Ce serait donc une politique nationale.

M. Mair: Nationale, en effet.

M. Orser: Beaucoup de gens ignorent sans doute qu'il y a au Canada 170 compagnies d'assurance-vie, dont 90 p. 100, environ, relèvent de la réglementation fédérale. Étant donné que ces compagnies vont des plus petites aux plus grosses et que leurs activités sont très diverses, il est évident que les petites compagnies sont en l'occurrence une composante vitale de ce panachage.

Nous avons dès lors pensé qu'il serait utile de mentionner rapidement les problèmes qui leur sont propres. Le Livre vert prévoit une diversification, vers le haut ou vers le bas, via les filiales. À ce moment-là, les petites compagnies pourraient se trouver exclues, car il leur en coûterait beaucoup trop cher d'acquérir ou de créer un autre établissement financier pour pouvoir étoffer leurs services. Une solution à ce problème, que vous allez étudier, espérons-le, serait de permettre à toutes les compagnies d'assurance-vie, et surtout aux plus petites d'entre elles, d'avoir certains pouvoirs limités en vertu desquels elles pourraient offrir des services diversifiés d'une façon interne, c'est-à-dire dans le cadre de leurs structures actuelles.

Nous parlons aussi de l'égalité de traitement dans le cadre des mêmes dispositions législatives, et en fait, nous entendons par là que les compagnies cotées en Bourse devraient pouvoir se diversifier vers le bas, exactement de la même façon que les compagnies de fonds mutuels.

Nous nous intéressons également à la question de l'égalité de traitement dans le cadre des activités internationales. Le domaine de l'assurance-vie est surtout un marché international et bien des compagnies canadiennes sont extrêmement actives à l'étranger, tout comme bon nombre de compagnies étrangères le sont au Canada.

Ce qui nous préoccupe ici, c'est qu'il est possible qu'une compagnie canadienne active à l'étranger puisse voir ses activités limiter par des mesures de représaille prises par les gouvernements étrangers au cas où nous n'accorderions pas l'égalité de traitement aux compagnies étrangères en activité

[*Text*]

Our brief makes a point concerning private placements and the position of this type of investment by life insurance companies. Life insurance companies help finance Canadian business enterprises through private placements that are allowed under current federal insurance legislation. A private placement involves the negotiation and purchase of securities from small or medium-sized businesses. This is usually done directly, or it may be done through an investment dealer. Private placements provide a useful service and fulfil a definite demand for equity as well as debt financing. In the technical aspects of our business, these placements also play an important part in the matching we are required to do in the investment side, where we must match investments with our liability profile, particularly in the case of annuities.

Now, the green paper has suggested that debt financing by private placements amounts to commercial loans. Defined in this way, private placements would have to be done through an affiliated Schedule C bank. We think this is tantamount to forcing life companies to create Schedule C banks. If they were required to do this there would be many problems, including problems for the foreign operations of life companies and also for smaller organizations.

The last main concern really that we would like to mention is our concern about self-dealing and the financial conflicts of interest office. We agree with the green paper that some self-dealing transactions could be abused and cause enormous losses, leading to possible insolvency and threatening the stability of the financial system. We understand and fully support the need for effectively controlling abuses, but the green paper proposals for an outright ban on all forms of self-dealing is a drastic departure from the present situation. We think that for the government to permit the co-ordination of management of financial institutions and then to really prevent them from making a broad range of productive intercompany transactions is inconsistent. We think an outright ban on transacting with board members is also unrealistic. In our brief, on pages 12 and 13, we propose a number of steps. Among those, we believe that the creation of watch-dog committees and boards that are made up of outside directors who are independent would be a more realistic way of resolving this problem.

As to conflict of interest, there is no doubt that financial institutions must safeguard their position of trust in handling funds that belong to the public. At the same time, there is also

[*Translation*]

au Canada. Nous espérons donc que le Comité étudiera avec soin les problèmes de la réciprocité.

Notre mémoire parle également des placements privés et de la situation des investissements de ce genre consentis par les compagnies d'assurance-vie. Les compagnies d'assurance-vie contribuent à financer les entreprises commerciales du Canada grâce à des placements privés qui sont autorisés par les mesures législatives fédérales actuelles en matière d'assurance. Un placement privé s'entend de la négociation et de l'achat de titres ou de valeurs émis par les petites et moyennes entreprises. Ces transactions se font généralement d'une façon directe ou par le truchement d'un courtier en valeurs. Les placements privés représentent un service utile et répondent à un besoin bien réel en matière de capitalisation et de service des dettes d'entreprise. Sous l'angle technique de nos activités, ces placements jouent également un rôle important au niveau de l'équilibre que nous sommes tenus d'assurer dans nos investissements, en ce sens que nous devons faire correspondre nos investissements et nos engagements financiers, surtout en ce qui concerne les rentes.

Cela dit, selon le Livre vert, le service de la dette assuré par des placements privés équivaut à des prêts commerciaux. Selon cette définition, les placements privés devraient être effectués via une banque de l'annexe C affiliée. Cela, d'après nous, reviendrait à contraindre les compagnies d'assurance-vie à créer des banques de l'annexe C. Si on les y contraignait, cela poserait bien des problèmes, notamment dans le cadre des activités des compagnies d'assurance-vie à l'étranger et aussi pour celles des petites compagnies d'assurance-vie.

Le dernier élément d'importance qui nous préoccupe et dont nous voudrions vous parler est celui des transactions intéressées et du bureau des conflits d'intérêts financiers. Nous sommes d'accord avec la teneur du Livre vert pour dire que certaines transactions intéressées pourraient faire l'objet d'abus et être à l'origine de pertes énormes, pourraient risquer de créer des cas d'insolvabilité, voire menacer la stabilité du système financier tout entier. Nous comprenons—et nous offrons à ce sujet notre entier appui—la nécessité qu'il y a de circonscrire efficacement les abus, mais les propositions du Livre vert qui interdiraient purement et simplement toutes les formes de transactions intéressées représenteraient un revirement total par rapport à la situation actuelle. Nous estimons que le fait, pour le gouvernement, de permettre la coordination de la gestion des établissements financiers, pour ensuite les empêcher de procéder à une vaste gamme de transactions inter-entreprises très productives, représente une contradiction. À notre avis toujours, l'interdiction pure et simple des transactions entre membres d'un conseil d'administration manque tout autant de réalisme. Aux pages 12 et 13 de notre mémoire, nous proposons un certain nombre de mesures, au nombre desquelles nous estimons que la création de comités et d'offices de surveillance composés de membres extérieurs et indépendants de conseils d'administration serait une façon beaucoup plus réaliste de résoudre le problème.

Quant aux conflits d'intérêts, il est indubitable que les établissements financiers doivent préserver leur position de confiance, eux qui ont à s'occuper de fonds appartenant au

[*Texte*]

no question—this is most important, and we can elaborate if you wish—that life insurance companies, like other financial institutions, handle conflict of interest situations every day; it is part of the management requirement that we do this. We think a new financial conflict of interest office is not needed. Consumers have available adequate protection through the courts or judicial processes, and life insurers are already subject to the investigation power of more than 60 regulatory authorities.

We agree with the proposals to extend the powers of the Superintendent of Insurance. We have no objection to the idea of consolidating the supervision of financial institutions into a comprehensive unit. We believe the head of that larger unit should be limited to a five-year term of office, but there should be no limitation on the period of office for the superintendent.

Mr. Chairman, I guess I can summarize by saying we feel our industry is in good financial condition. We have a long history of financial integrity and success, and we are confident and ready now to go through diversification in the manner outlined in the green paper. Mr. Chairman, that is a brief outline of some of the major proposals for your committee. We would be happy to respond to questions.

The Chairman: Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman. I would like to start by asking about your proposed policy-holder compensation plan, because as you know we are in the process of looking at drawing up a new CDIC for the other financial institutions. How long would you feel we should wait for you to establish such a national plan before we decide you are not going to establish it and therefore bring you into CDIC? In other words, what reasonable amount of time should it take to put together such a plan?

• 2020

Mr. Acheson: Mr. McCrossan, I am sure you appreciate that such a plan for the life companies is more complicated than for perhaps any other financial institution because of the very long-term nature of our business, the insurability of risks that are involved, etc., that are not present with other financial transactions. We are prepared to go before the superintendents of insurance in a week's time with a proposal and to begin serious discussions with them. The delegation to the superintendents' conference is going to be led by Mr. Ian Mair, who is head of the task force in developing the compensation plan, and perhaps Mr. Mair would like to speak further about it.

[*Traduction*]

public. Simultanément, il est tout aussi indubitable—la chose est importante, et nous pourrions nous étendre plus avant sur le sujet si vous le souhaitez—que les compagnies d'assurance-vie, à l'instar d'autres établissements financiers, ont chaque jour elles-mêmes à régler des questions de conflits d'intérêts et que cela fait partie de nos obligations gestionnelles. Selon nous, un nouveau bureau sur les conflits d'intérêts financiers serait inutile. Les consommateurs sont déjà suffisamment bien protégés par les tribunaux et le processus judiciaire, et les compagnies d'assurance-vie sont déjà assujetties aux pouvoirs d'enquête de plus de 60 organes réglementaires.

Nous nous rallions aussi aux propositions visant à étendre les pouvoirs du surintendant des assurances. Nous n'avons rien à opposer à la notion de regroupement des activités de surveillance des établissements financiers sous une seule ombrelle. Nous sommes convaincus que le directeur de cet organisme élargi devrait avoir un mandat maximum de cinq ans, mais que le surintendant devrait pouvoir conserver ses fonctions sans aucune limite.

Monsieur le président, je pourrais, j'imagine, résumer en disant qu'à notre avis, notre secteur est en saine posture financière. Nos antécédents sont de longue date les témoins de notre intégrité et de notre réussite financière, nous avons toute confiance et nous sommes d'ores et déjà prêts à passer à la diversification selon les modalités et conditions prescrites par le Livre vert. Monsieur le président, c'était donc un bref aperçu de certaines des principales propositions que nous avions à soumettre au Comité. Nous serons maintenant plus qu'heureux de répondre à vos questions.

Le président: Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président. J'aimerais, pour commencer, vous poser quelques questions à propos de votre projet de programme d'indemnisation des assurés, parce que, comme vous le savez, nous sommes précisément en train d'envisager un système à la SADC pour les autres établissements financiers. À votre avis, combien de temps devrions-nous vous donner pour créer ce genre de programme national avant de pouvoir conclure qu'en réalité, vous n'en ferez rien, et vous faire par conséquent relever de la SADC? En d'autres termes, combien de temps vous faudrait-il, raisonnablement, pour mener à bien un tel projet?

M. Acheson: Monsieur McCrossan, je suis persuadé que vous comprenez que pour les compagnies d'assurance-vie, un tel régime est plus compliqué que pour toute autre institution financière, à cause de la nature à très long terme de notre activité, l'assurabilité des risques que cela comporte, etc., ce que l'on ne retrouve pas dans d'autres types de transactions financières. Nous nous sommes préparés à déposer devant les surintendants des assurances, dans une semaine, une proposition et à entreprendre alors des discussions sérieuses. Notre délégation à la conférence des surintendants sera dirigée par M. Ian Mair, responsable du groupe de travail qui a mis au point ce régime d'indemnisation, et peut-être pourrais-je demander à M. Mair de vous en dire un peu plus long à ce sujet.

[*Text*]

Mr. Mair: Mr. Chairman, I will give you a very brief outline. I can leave with the clerk the document we intend to put before the superintendents. We have worked with them, including the federal superintendent, throughout the whole of this year.

Ours would be a fund of last resort to a limited level of liability, and I will come back to that point. It would be responsible in the event of an insolvency for topping up the difference between assets and liabilities and for assessing members. Our broad plan would be that in the event of solvency a limit of $200,000 per life and $60,000 per individual for cash accumulation vehicles would be available to policy holders of the defunct company. The $60,000 would depend on whatever new regulations are brought in by any proposals this committee makes to CDIC or that the government imposes.

We propose that the first $20,000 of both those amounts be completely covered but that there be a 10% co-insurance applied to amounts in excess of that first $20,000 and that we would need a cap on premium liability on assessment of member companies to approximately 0.1% of weighted premiums for 5 years.

We would establish a separate corporation to administer the matters. We would request that the governments of Canada guarantee a high and continuing level of supervision, with improved solvency testing and greater powers of inspection and authority.

We would insist that valid and effective laws controlling solvency surplus and operational requirements be maintained and that higher minimums in solvencies and surplus in certain provinces are deemed essential. We are assuming that the current $6 million is going to be approved by the government.

We would need several other pieces of legislation changed. The priorities of payments would have to be legislated. We would have to assess the applicability of the Winding-up Act versus specific legislation; indeed, we need the Canadian and British Insurance Companies Act, the Winding-up Act, the provincial insurance acts, the Income Tax Act and the Bankruptcy Act all to receive amendments.

So to give you an answer, sir, to your question, it would depend on how quickly these can be done, because we say we will top up the assets to meet the liabilities. As Mr. Acheson has stated, we are committing ourselves to payments of annuities or long-term disability claims in particular, and those are not assessable or the figures reachable without a great deal of work and consideration, which has impact in all those areas. Given good co-operation, we have been talking to the Superintendents of Insurance and saying that the end of 1986 is the earliest we could see it as a feasible proposition, but much depends on the federal and all the provincial Houses.

[*Translation*]

M. Mair: Monsieur le président, je vais vous donner un très bref résumé. Je peux laisser au greffier le document que nous avons l'intention de soumettre aux surintendants. Nous avons travaillé avec eux, y compris avec le surintendant fédéral, pendant toute cette année.

Nous préconisons une caisse de dernier recours, à responsabilité limitée, et d'ailleurs j'y reviendrai. C'est à partir de cette caisse, dans les cas de faillite, que l'on comblerait la différence entre l'actif et les engagements financiers, et c'est en fonction de ce plan que l'on fixerait la cotisation des membres. Dans l'ensemble, le plan consiste à fixer une limite de 200,000$ par police d'assurance-vie, et de 60,000$ par personne pour les moyens d'épargne à l'intention des détenteurs de polices de la compagnie disparue. Cette limite de 60,000$ dépendra des nouveaux règlements qui pourraient être adoptés suite aux propositions de votre Comité à la SADC ou qui pourraient être imposés par le gouvernement.

Nous proposons que les premiers 20,000$ de ces deux montants soient complètement assurés, mais que les montants en sus de ces premiers 20,000$ puissent faire l'objet d'une coassurance de 10 p. 100 et que nous imposions sur la responsabilité des membres cotisants un plafond se situant à environ 0.1 p. 100 des primes pondérées pendant cinq ans.

Nous créerions une société distincte afin d'administrer la chose. Nous demanderions que les gouvernements canadiens garantissent le maintien d'un haut niveau de surveillance incluant des normes plus strictes de solvabilité et des pouvoirs accrus d'inspection et de réglementation.

Nous insistons pour qu'on mette en place des lois valides et efficaces en vue de contrôler les surplus et les exigences opérationnelles et nous estimons également qu'il est essentiel que dans certaines provinces, on relève le minimum de liquidités et de surplus. Nous présumons que le gouvernement va approuver les 6 millions de dollars actuellement prévus.

Il faudrait également modifier plusieurs autres lois pour répondre aux exigences de ce plan. Il faudrait notamment légiférer sur la priorité des versements. Il nous faudrait également évaluer la pertinence de la Loi sur les liquidations par rapport à une loi précise; en fait, il faudrait que soient modifiées la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la Loi sur les liquidations, les lois provinciales visant les assurances, la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la faillite.

Donc, pour répondre à votre question, monsieur, cela dépendra de la rapidité avec laquelle nous pourrons prendre ces dispositions, car nous prévoyons, grâce à ce plan, renflouer l'actif afin de faire face aux engagements financiers. Comme l'a déclaré M. Acheson, nous nous engageons à verser des rentes, et plus particulièrement des prestations d'invalidité à long terme, et il n'est pas possible de faire les calculs ou d'arriver à des chiffres sans énormément de travail et de réflexion, ce qui entre bien sûr en ligne de compte. Toutefois, grâce à une excellente collaboration, nous en avons discuté avec les surintendants des assurances et nous pouvons dire qu'à la fin de 1986 au plus tôt, nous serons en mesure de donner suite au projet, bien que cela dépende du Parlement fédéral et de toutes les assemblées législatives des provinces.

[*Texte*]

• 2025

Mr. McCrossan: What is the annual premium income of the industry in Canada, so I can get an idea of what size . . .

Mr. Mair: Annual premium income is approximately $6 billion.

Mr. Devlin: Life and annuity is $9 billion plus now, but there are also accident premiums involved too, so it would be something approaching . . .

Mr. Acheson: Approaching $10 billion.

Mr. McCrossan: So you are talking about a $10 million annual assessment? Have I done that right? If 1% is $50 million—1% of $5 billion is $50 million—0.1% is $10 million. This $10 million per annum for up to 5 years is a $50-million limit. The scheme you are proposing seems to me very similar to the Ohio Solvency Fund, which was not able to cope with the Baldwin-United insolvency at all because the assessment was capped and limited and was not able to cover. Indeed, I think the banks would be quite happy to have a limit on their assessment and a limited period in which we could recover deficiencies in CDIC at that level. I guess that presupposes a major company going under. But does this really offer the comparable protection to the CDIC with such low limits, with such limited liability among the members?

Mr. Mair: We have indeed been in consultation with the United States' various jurisdictions and are reviewing their positions. On the Baldwin-United, had the companies undertaken unlimited liability perhaps many, many other insurers would have been brought into an insolvent position. It is the domino effect that we have to have concern for.

Mr. McCrossan: I understand that point exactly. That is why the government is the lender of last resort to CDIC, because I am sure other banks could have been affected if the banks had had to come up with all the money for the failures we are financing now. But you are proposing something that does not have that government guarantee. You are . . .

Mr. Mair: We are proposing more. The CDIC is legislated to stand at $60,000; we are proposing $200,000 on policies, and that would be on the long-term disability contracts and annuities too.

Mr. McCrossan: You said this plan would be mandatory for all federal and provincial life companies. There is obviously a constitutional problem there if provinces do not agree. Do you have some indication that all the provinces will enact . . .

Mr. Mair: In our meetings they have responded favourably; that is all I can say.

Mr. McCrossan: Do I gather then that the industry would be unwilling to see a higher limit of liability than that max-

[*Traduction*]

M. McCrossan: Voulez-vous me dire à combien se chiffre le revenu annuel en primes de l'industrie au Canada, de façon à ce que j'aie une idée de la taille . . .

M. Mair: Le revenu annuel en primes se chiffre à environ six milliards de dollars.

M. Devlin: Les primes d'assurance-vie et les rentes se chiffrent maintenant à neuf milliards de dollars, mais il y a également les primes d'assurance-accident, donc cela doit atteindre près de . . .

M. Acheson: C'est presque 10 milliards de dollars.

M. McCrossan: Donc vous prévoyez une cotisation annuelle de 10 millions de dollars? Est-ce que mon calcul est bon? Si 1 p. 100, c'est 50 millions—1 p. 100 de 5 milliards de dollars, c'est 50 millions—0.1 p. 100, c'est 10 millions de dollars. Or 10 millions de dollars par année, pendant cinq ans, la limite est fixée à 50 millions de dollars. Le plan que vous proposez ressemble énormément, à mon avis, au *Ohio Solvency Fund*, qui n'était pas du tout en mesure de faire face à la faillite de *Baldwin-United*, à cause justement du plafonnement des cotisations qui ne suffisaient pas. En fait, je crois que les banques seraient des plus heureuses de se voir évaluer de façon limitée; elles aimeraient aussi qu'il y ait un délai précis au cours duquel on pourrait combler les insuffisances de la SADC. Evidemment cela suppose qu'une grande compagnie d'assurance fera faillite. J'aimerais toutefois savoir si votre plan offre vraiment une protection comparable à celle offerte par la SADC, malgré les limites si basses et malgré une telle formule de responsabilité limitée pour les membres?

M. Mair: Nous avons en effet consulté diverses compétences aux États-Unis et nous étudions leurs positions. Dans le cas de *Baldwin-United*, si les compagnies s'étaient engagées à une responsabilité illimitée, de nombreux autres assureurs auraient pu se retrouver aussi en faillite. Il nous faut nous inquiéter de l'effet d'entraînement.

M. McCrossan: Je comprends parfaitement. C'est pourquoi le gouvernement est justement le prêteur de dernière ressource de la SADC, car je suis persuadé que d'autres banques auraient pu être touchées s'il avait fallu qu'elles crachent tout l'argent nécessaire pour compenser les récentes faillites. Toutefois, ce que vous proposez ne jouit pas de cette garantie du gouvernement. Vous êtes . . .

M. Mair: Nous proposons mieux. La loi fixe à la SADC une limite de 60,000$; nous proposons de porter cette limite à 200,000$ par police d'assurance, ce qui s'appliquerait aussi aux assurances d'invalidité à long terme et aux rentes.

M. McCrossan: Selon vous, toutes les compagnies d'assurance-vie à charte fédérale et à charte provinciale devraient adhérer à ce plan. Manifestement, si les provinces ne sont pas d'accord, cela entraîne un problème constitutionnel. Savez-vous si toutes les provinces adopteront . . .

M. Mair: Au cours de nos réunions, elles ont réagi favorablement; c'est tout ce que je peux dire.

M. McCrossan: Dois-je en conclure dans ce cas que l'industrie ne serait pas disposée à fixer une limite de responsa-

[*Text*]

imum of 0.1% of premium income and a maximum of 5 years on any individual?

Mr. Mair: We have two committees failure of a small, medium or large-sized company and trying to ascertain the impact in large group cases, be it group life, be it pension, or be it long-term disability. We are really saying we would top up the funds. Frequently the problem is a mismatch of asset versus liabilities in the term of the asset versus the exposure in the liabilities. It needs time for this to be worked out.

In the case of the Baldwin-United, at the moment, because interest rates have come down, the demand has lessened quite remarkably and the balance needed to pay has come down very considerably. Further, under the U.S. legislation—and one we are putting forward—where an insurer has made unrealistic commitments and promises, as in the case of Baldwin-United, the policies have been rewritten at rates that were market level at the time they were issued. This has reduced some liabilities, but most of the policy holders—in fact, I think all the policy holders—in that case will be looked after.

Mr. McCrossan: I have just one more question on the issue of insurance. Do I gather that you would re-establish a fund in advance from an assessment, or would you wait for an insolvency to occur and then assess members?

• 2030

Mr. Mair: We are proposing post-assessment.

Mr. Acheson: Mr. Chairman, I think the Baldwin-United case is worthy of slightly more discussion. It points up very markedly in my opinion the fact that we need not just a guarantee fund or protection plan but better supervision, stronger supervision, in order to prevent such a collapse as Baldwin-United in Canada. If you are going to allow supervision to be as lax as to allow a Baldwin-United, which you could see coming two, three, four years before it occurred—the industry was very alarmed long before anything triggered the collapse. If indeed we are going to continue to establish such guarantee funds without the strengthening of the supervision, we will create a bed that none of us wants to lie in, I will tell you.

The Chairman: Mr. Acheson, before Mr. McCrossan continues, can you give me an illustration of where some of your members have blown the whistle on others of your members for writing insurance policies on life where the premium was barely sufficient to cover a one-year term, let alone a significant renewable term and where the companies depended totally on voluntary cancellations of the policy in order to stay profitable?

Mr. Acheson: I cannot give you a case of blowing the whistle, as you call it, sir, but I am sure the superintendent was well aware of those cases early in the game.

[*Translation*]

bilité plus élevée qu'un maximum de 0.1 p. 100 sur le revenu provenant des primes, sur une période maximale de cinq ans pour une personne donnée?

M. Mair: Nous avons deux comités qui étudient . . . Nous essayons d'évaluer la portée de la faillite d'une petite, d'une moyenne ou d'une grande compagnie et nous tentons de voir quelles seraient les répercussions dans le cas d'une police d'assurance d'un grand groupe, qu'il s'agisse d'assurance-vie, de pension ou d'invalidité à long terme. Cela revient à dire que nous allons combler la différence. Il arrive souvent que le problème découle d'un décalage entre l'actif et le passif. Il faut du temps pour que cela s'arrange.

Dans le cas de *Baldwin-United*, à l'heure actuelle, suite à la baisse des taux d'intérêt, la demande a considérablement diminuée, et le solde à payer aussi. En outre, aux termes de la loi américaine, et nous préconisons notamment cette disposition, dans les cas où un assureur a pris des engagements irréalistes et a fait des promesses irréalisables, comme dans le cas de *Baldwin-United*, les polices ont été réécrites à des taux équivalant à ceux du marché au moment de leur émission. On a ainsi réduit certains engagements, mais la plupart des détenteurs de police—tous, en fait, je crois—ne souffriront pas.

M. McCrossan: Je n'ai qu'une autre question sur l'assurance. Ai-je bien compris que vous allez créer une caisse à partir de cotisations, à l'avance, ou allez-vous attendre qu'il y ait faillite pour alors demander aux membres de se cotiser?

M. Mair: Nous proposons une cotisation postérieure.

M. Acheson: Monsieur le président, je crois que l'affaire *Baldwin-United* mérite d'être discutée un peu plus longuement. Cela démontre très clairement à mon avis, qu'il nous faut non seulement une caisse garantie ou un régime de protection, mais également une meilleure supervision, plus serrée, afin d'empêcher qu'un effondrement comme celui de *Baldwin—United* se produise au Canada. Si l'on permet que la supervision soit à ce point relâchée qu'une affaire de ce genre est possible—et on la voyait venir deux, trois, quatre ans à l'avance—l'industrie s'en inquiète bien avant que l'effondrement ne devienne inévitable. En fait si nous continuons à créer de telles caisses de garanties sans renforcer la supervision, nous allons nous faire un lit où personne ne voudra se coucher, je vous le garantis.

Le président: Monsieur Acheson, avant que M. McCrossan ne continue, pouvez-vous me citer un cas où certains de vos membres en ont dénoncé d'autres qui auraient vendu des polices d'assurance-vie assorties de primes qui suffisaient à peine à couvrir une année, encore moins un terme renouvelable suffisamment long, forçant ainsi les compagnies à se fier entièrement aux annulations volontaires, si elles espéraient demeurer rentables?

M. Acheson: Je ne peux pas vous citer un cas de dénonciation—pour reprendre vos termes—mais je suis persuadé que, s'il y en a eu, le surintendant s'en était rendu compte de bonne heure.

[*Texte*]

The Chairman: What efforts have been made by our superintendent and by your industrial association to make sure that something happened with respect to people doing that type of thing?

Mr. Acheson: Again, I cannot speak for the superintendent. We are not here to speak for his office. The record of the life companies in Canada surely speaks for itself . . .

The Chairman: Perhaps it is a question of luck. We waited 62 years for a bank failure. If this hearing had been held a year ago today, the bankers would have all been here saying, we do not need any more regulation, we are the industry that looks after itself. We always bail each other out, we do this kind of thing . . .

Mr. Acheson: You have been very, very lucky for 150 years.

The Chairman: Right. Mr. McCrossan.

Mr. Mair: Mr. Chairman, I would like to respond to the second portion of your question. When we proposed setting up this independent separate corporation we envisaged it would be an important role for the corporation board of directors to play to perhaps blow the whistle, as you put it.

The Chairman: Would it have its own actuaries?

Mr. Mair: We have not gone into those details as yet, sir.

The Chairman: Mr. McCrossan, carry on.

Mr. McCrossan: Mr. Chairman, I have a lot of questions, but . . .

The Chairman: I know you have, and I want to get you on here, because you know more about life insurance than the rest of us put together.

Mr. McCrossan: I would like to follow up on the Baldwin-United case. The missing ingredient was the mandatory matching of assets and liabilities. I think you are arguing that we should make such a matching mandatory in Canada. Is that the feeling of your association, that we should strengthen the requirements on the valuation actuary?

Mr. Acheson: Yes.

Mr. McCrossan: Is that a necessary prerequisite before you start your insurance plan, because you mentioned that before you went into it you would want to have strengthening of supervisory . . .

Mr. Acheson: The strengthening of supervision is certainly a prerequisite for ready acceptance of such a plan.

Mr. McCrossan: Okay. I have some other questions on other subjects, but I would be happy to wait until a second round.

The Chairman: Mr. Garneau.

M. Garneau: Dans l'une de vos recommandations, aux pages 6 et 7 en particulier, vous suggérez que les pouvoirs des sociétés d'assurance-vie soient augmentés. Là vous énumérez plusieurs fonctions que l'on retrouve traditionnellement sous le

[*Traduction*]

Le président: Quels efforts notre surintendant et votre association ont-ils fait pour s'assurer que des mesures étaient prises contre cette sorte d'agissements?

M. Acheson: Encore une fois, je ne saurais parler au nom du surintendant. Ce n'est pas notre rôle. Il n'est que d'étudier l'histoire des compagnies d'assurance-vie au Canada . . .

Le président: C'est peut-être une question de chance. Il a fallu 62 ans pour qu'une banque fasse faillite. Si cette réunion avait eu lieu il y a un an, les banquiers auraient tous été ici en train de dire, nous n'avons pas besoin d'une plus grande réglementation, nous pouvons nous occuper de notre propre secteur. Nous nous tirons toujours d'affaire les uns les autres, c'est notre style . . .

M. Acheson: Nous avons eu énormément de chance pendant 150 ans.

Le président: En effet. Monsieur McCrossan.

M. Mair: Monsieur le président, j'aimerais répondre à la deuxième partie de votre question. Lorsque nous avons proposé de créer cette société distincte, nous pensions que s'il fallait qu'il y ait dénonciation—le mot est de vous—ce serait peut-être le rôle de son conseil d'administration.

Le président: Cette société aurait-elle ses propres actuaires?

M. Mair: Nous ne sommes pas encore entrés dans tous ces détails, monsieur.

Le président: Monsieur McCrossan, continuez.

M. McCrossan: Monsieur le président, j'ai beaucoup de questions, mais . . .

Le président: Je sais, et je veux que vous ayez votre chance, car vous connaissez probablement mieux l'assurance-vie que nous tous réunis.

M. McCrossan: J'aimerais reparler de l'affaire *Baldwin—United*. Ce qui manquait, c'était l'appariement obligatoire de l'actif et du passif. Le sens de votre argument, je crois, est que cet appariement doit devenir obligatoire au Canada. Votre association estime-t-elle qu'il nous faut augmenter les exigences en matière d'évaluation actuarielle?

M. Acheson: Oui.

M. McCrossan: Cette exigence doit-elle préluder à la mise en marche du régime d'assurance? Vous avez en effet déclaré qu'avant de vous lancer, vous voudriez voir augmenter la surveillance . . .

M. Acheson: Nécessairement, si nous voulons faire accepter d'emblée un tel régime.

M. McCrossan: Très bien. J'ai d'autres questions sur d'autres sujets, mais je serais heureux d'attendre au deuxième tour.

Le président: Monsieur Garneau.

Mr. Garneau: In one of your recommendations, to be precise on pages 6 and 7, you suggest an increase in the powers of life insurance companies. You then go on to list many tasks that

[*Text*]

chapeau d'une société de fiducie, d'une compagnie de prêts, d'une banque.

• 2035

Les membres de l'association ont-ils l'intention d'exercer leurs pouvoirs par le biais de filiales, sous le chapeau d'un consortium ou d'un holding financier, ou directement, sans la création de filiales?

Mr. Acheson: I think the answer is a combination thereof, sir. But yes, when our recommendations first went forward, we had no thought of Schedule C banks. For example, that was a surprise with the green paper. Now, this is a response to the green paper.

We have not attempted, in listing those several recommendations for extended powers, to specify specifically within what framework they would be carried out.

M. Garneau: Au préambule de votre document, vous dites ceci:

> Nous félicitons le gouvernement fédéral de vouloir maintenir les distinctions entre les piliers du système financier canadien selon les lois régissant leur établissement et leurs activités.

Comment peut-on envisager que certaines fonctions fiduciaires ou certaines fonctions de prêts puissent être réglementées en fonction de ces quatre piliers si elles sont exercées directement par les sociétés d'assurance-vie?

Mr. Acheson: It is true, sir, that part of our brief is that the core functions of the financial institutions be kept separated for the purposes of regulation and supervision. To the extent that these extended powers reach into those core functions, they should probably be in subsidiaries.

Mr. Orser: Mr. Chairman, I would like to add to that. The extra powers that are listed at the bottom of page 6 and the top of page 7—and most of them were included in our brief to the government in 1983—these really do not represent extensive changes in the present powers. We contemplate that most of them, as a practical matter, probably should be carried on by the corporation itself—by the individual life insurance company. There are really not many reasons why some of these simpler things could not be handled by the present thing, simply by extending powers to the core company.

M. Garneau: Je ne doute pas de la capacité des compagnies d'assurance-vie à administrer, au sein de leur entreprise actuelle, telle qu'elle existe, ces fonctions que vous déterminez. Je pense que plusieurs des services de placement des sociétés d'assurance-vie sont relativement capables d'organiser un crédit-bail, de faire des prêts aux consommateurs, même si on leur demande ici de les limiter à des clients qui veulent acheter des polices d'assurance. Cependant, il est assez facile de franchir le pas qui mène à une extension.

J'ai de la difficulté à saisir votre logique quand vous parlez du maintien des quatre piliers en termes de réglementation et que vous demandez une extension des pouvoirs qui seraient exercés par les entreprises elles-mêmes. Si d'autres associations

[*Translation*]

were traditionally those of trust companies, loan companies and banks.

Do the members of the association intend to exercise these powers through subsidiaries, under some kind of consortium or financial holding company? Or, directly, without creating subsidiaries?

M. Acheson: À mon sens, ce serait une formule mixte, monsieur. Lorsque nos recommandations ont été présentées pour la première fois, nous n'avions pas de banques de l'annexe C. Justement, c'était là une grande surprise du Livre vert. Ce document constitue une réponse au Livre vert.

En élaborant ces recommandations visant à élargir les pouvoirs, nous n'avons pas tenté de bien préciser la façon dont ils seraient exercés.

Mr. Garneau: In the preamble to the document, you state:

> We concur with the federal government's intention to keep each "pillar" of Canada's financial services system separate, as dictated by the laws governing their establishment and operation.

How could some of the trust or loan functions be regulated based on the four pillars concept if the powers are to be exercised directly by life insurance companies?

M. Acheson: Il est vrai de dire, monsieur, que notre mémoire traite en partie des fonctions essentielles des institutions financières qui doivent à notre avis rester distinctes aux fins de la réglementation et de la surveillance. Dans la mesure où ces pouvoirs élargis touchent ces fonctions essentielles, il devrait probablement appartenir à des filiales.

M. Orser: Monsieur le président, je voudrais ajouter que les pouvoirs élargis énoncés au bas de la page 6 et en haut de la page 7, dont la plupart se trouvaient déjà dans notre mémoire de 1983, ne diffèrent pas de façon considérable de nos pouvoirs actuels. En pratique, la plupart de ces pouvoirs devraient être exercés par la société comme telle, par la société d'assurance-vie elle-même. Les bons arguments contre l'élargissement des pouvoirs de la société mère en vertu du système actuel ne sont pas très nombreux.

Mr. Garneau: I am not calling into question the capability of the life insurance companies to carry out the functions you refer to within their present structure. Many of the investment services in life insurance companies are quite capable of arranging financial leasing and consumer loans, even though they are being asked here to restrict those services to customers wanting to buy insurance policies. However, it is quite easy to take that next step towards extended powers.

I have trouble understanding your logic when you refer to the four pillars concept of regulation and ask for extended powers that would be exercised by the companies themselves. If other associations were to operate in the financial sector, we

[*Texte*]

exerçaient dans le secteur financier, on pourrait se retrouver très rapidement . . . Par exemple, les banques qui accumulent des régimes enregistrés d'épargne-retraite doivent passer à une société d'assurance pour transformer ces régimes-là en rentes viagères. Dans peu de temps, ces mêmes institutions voudront sans doute faire de l'assurance pour conserver leurs clients. C'est là que se pose tout le principe de l'administration de la réglementation à partir des quatre piliers. C'est pour cela que j'ai de la difficulté à suivre cette logique.

• 2040

Mr. Orser: I think our support of the four pillars says that we do support the supervision of institutions, and we approach the question of what the institutional powers of life insurance companies should be in the same way as we did in 1983 when we were considering our own legislative predicament and as, let us say—the member refers to the banks—they have done in the revisions of the Bank Acts, which have extended their powers to personal loans, to mortgage loans. These were all done within the context of the ongoing operations of the single bank entity. What we have said in a catch-up need here, mainly as the result of our legislation being so outdated, is that we think these relatively simple extensions of powers can properly be done within the institutional rules that deal with our particular pillar.

That is a matter that is relatively unconnected with some of the other proposals of the green paper. These are things we wish to diversify within the present corporate structure and, for example, sell financial products and services of other organizations on a fee-for-service basis. This is sort of the old-fashioned way of saying that; the new-fashioned way as used in the brief is "networking".

It is also important that we are not dealing, as I mentioned in my earlier statement, simply with the large corporations that will be involved in financial holding companies; but the smaller insurance enterprises, which are the majority of our members, really look to some enhancement of their powers within the single enterprise because they do not want to get into the complexity and cost of the financial holding company or the conglomerate form.

M. Garneau: Vous demandez aussi à être habilités à établir ou à acquérir des filiales se livrant à toute activité commerciale légale et qui représenteraient, dans leur ensemble, au plus 15 p. 100 de l'actif total.

Quelle définition doit-on donner ici à «activité commerciale légale»? Est-ce qu'on doit comprendre qu'il s'agit d'activités reliées au secteur de l'assurance, au secteur financier, ou si cela pourrait être dans le domaine commercial, dans le domaine industriel? Est-ce qu'il faut comprendre que ce serait tout le champ des activités commerciales, quelles qu'elles soient?

Mr. Acheson: This is a question of what we are asking for in terms of powers under the downstream subsidiaries.

[*Traduction*]

would easily find ourselves . . . For instance, banks who accumulate registered retirement savings plans must go through an insurance company to transform those plans into annuities. In no time at all, those same institutions will be wanting to offer insurance in order to hang on to their customers. That is where the whole principle of the four pillars comes into play. That is why I fail to follow your logic.

M. Orser: Si nous sommes favorables au concept des quatre piliers, c'est que nous appuyons la surveillance des institutions et que nous envisageons la question des pouvoirs que doivent détenir des compagnies d'assurance-vie de la même façon qu'en 1983 alors que nous contemplions notre propre dilemme législatif. Suite aux refontes de la Loi sur les banques, on a élargi les pouvoirs de celles-ci pour qu'elles puissent consentir des prêts personnels et des prêts hypothécaires. Or, ces pouvoirs avaient été élargis dans le contexte du fonctionnement continu de chaque banque individuellement. Nous maintenons qu'il y a du rattrapage à faire, car la loi qui nous régit est très dépassée; en effet, nous croyons qu'un simple élargissement des pouvoirs peut se faire sans enfreindre les règles régissant chaque secteur.

C'est une question qui a relativement peu à voir avec certaines autres propositions contenues dans le Livre vert. Ce sont des fonctions que nous aimerions diversifier au sein de la structure actuelle des entreprises, diversification qui nous permettrait de vendre les services et les produits financiers d'autres compagnies qui seraient rémunérés à l'acte. C'est une façon démodée de vous parler de ce que nous décrivons dans le mémoire comme «l'établissement de réseaux».

Il importe également de signaler, comme je l'ai fait dans ma déclaration d'ouverture, qu'il ne s'agit pas uniquement de grandes sociétés faisant affaires avec des sociétés de portefeuille financières. Il s'agit plutôt de petites sociétés d'assurance, qui représentent la majorité des membres de notre association, qui cherchent un élargissement de leurs pouvoirs au sein de leur propre entreprise afin d'éviter la complexité et les frais qu'il faudrait faire pour se constituer en société de portefeuille financière ou en conglomérat.

Mr. Garneau: You also ask to be authorized to create or to acquire subsidiaries engaged in any lawful business activity within a single overall limitation on total assets of 15%.

What do you understand by "lawful business activity"? Would such activity be related to the insurance sector, the financial sector, or might it be of a commercial or industrial nature? Would it involve the whole gamut of commercial activities?

M. Acheson: Autrement dit, quels pouvoirs demandons-nous pour les filiales en aval?

[*Text*]

Mr. Donald C. Elliott (President and Chief Executive Officer, Empire Life Insurance Co.): I think one might choose to set up downstream subsidiaries for a number of reasons. For example, just as a matter of good management, quite often company management might choose to set up a downstream sub because they want to bring into particular focus something that is new, embryonic and they want very much to succeed. The chances are that kind of thing will happen very much better if it is positioned very visibly in the corporate scheme of things for that company, as opposed to being blended into the large corporate mother, if you will. That is one illustration of the point. A second would be the subsidiary that is going to provide a regional emphasis of some kind, or respond to a regional opportunity, either on the marketing or on the investment side. So I think there are a number of different reasons why one would choose to want to go downstream.

I think the second thing is that as a manager you tend to think you have better control of something that is downstream rather than something where you have had to go upstream and dangle it elsewhere, even if it is designed to serve the total conglomerate interest.

Mr. Garneau: I am not sure if you have answered my question. I was really asking about your recommendation on page 5 of the English section.

• 2045

What I would like to know is if the lawful business activity has a limitation, because you are talking in terms of downstream-upstream. What we can give to this . . . well, a different definition that will not even be in the stream at all. Do you want to own, say, Noranda Mines? This is what I am asking. Is there a limitation on the words "lawful business activity", or any type of investment that you can control?.

Mr. Elliott: No. Mr. Chairman, there is no limitation proposed in the brief. However, I think it is fair to say that if one looks at the expanded powers suggested for the Superintendent of Insurance or the regulatory authority, whomever it may be, any venture of that kind would certainly come under their surveillance and likely be subject to their approval if indeed it were a far-out kind of venture. I think that is clearly implied by the paper.

The Chairman: In a supplementary, I want to know why . . .

Mr. Acheson: I have something to add, Mr. Chairman.

The Chairman: All right.

Mr. Acheson: It is just to say that a fall-back position was noted there on that same page whereby if indeed unrestrictive types of subsdiaries were not acceptable to the Government of Canada we recommend that (1) the list of permitted subsidiaries be broadened to include any company, whether incorporated in Canada or abroad, operating within the financial services industry; and (2) ancillary business subsidiaries continue to be allowed by way of ministerial discretion. The Minister now has that discretion to allow ancilliary business

[*Translation*]

M. Donald C. Elliott (président et directeur général, *Empire Life Insurance Co.):* On pourrait choisir de créer une filiale en aval pour toute une série de raisons. Par exemple, par souci de bonne gestion, la direction d'une compagnie peut décider de créer une filiale en aval afin de réaliser un projet nouveau, une entreprise à l'état embryonnaire. Or, si cette entreprise ou ce projet se détachent bien sur la structure de la filiale plutôt que d'être noyés dans les autres projets de la grande société mère, leurs chances de réussite sont beaucoup plus fortes. Un deuxième exemple serait celui de la filiale qui décide d'ouvrir un créneau régional, de saisir l'occasion pour investir ou pour faire du marketing régional. Il y a toute une série de raisons pour lesquelles on voudrait créer une filiale en aval

De plus, la direction a un meilleur contrôle d'une filiale en aval que d'une entreprise en amont, même si celle-ci a été conçue dans les intérêts du conglomérat en général.

M. Garneau: Je ne suis pas certain que vous ayez répondu à ma question. Je m'intéressais à la recommandation qui se trouve à la page 5 de la version anglaise.

Vous parlez de filiales en aval et en amont mais j'aimerais savoir si les activités commerciales légales dont vous parlez seraient limitées. On pourrait définir ces activités pour qu'il n'y soit pas question de filiale du tout. Par exemple, voulez-vous être propriétaire de la *Noranda Mines*? Voilà le sens de ma question. Je veux savoir si vous avez limité le sens d'activités légales ou s'il s'agit de tout investissement que vous puissiez contrôler?

M. Elliott: Non, monsieur le président, on n'a proposé aucune limitation aux activités citées. Toutefois, il serait juste de dire, en examinant les pouvoirs élargis proposés pour le Surintendant des assurances ou l'instance de réglementation, les pouvoirs autorisés, quoi, qu'on constate que toute société leur serait certainement assujettie et, dans le cas d'entreprises osées, dépendrait de leur autorisation. J'estime que le mémoire est assez éloquent à ce sujet-là.

Le président: J'aimerais poser une question complémentaire et savoir . . .

M. Acheson: J'aimerais ajouter quelque chose, monsieur le président.

Le président: Très bien.

M. Acheson: Je voulais tout simplement dire qu'à la page en question, il est question d'une position de repli. En effet, si le gouvernement du Canada estime inacceptables certaines des filiales non visées par des restrictions, nous recommandons (1) l'élargissement de la liste des filiales permises, de façon à inclure toute société, constituée au Canada ou à l'étranger, exerçant ses activités au sein de l'industrie des services financiers; et (2) le maintien, par le biais d'un pouvoir discrétionnaire ministériel, des filiales commerciales accessoi-

[*Texte*]

subsidiaries to be set up. We would not like to see that taken away, but rather have our powers extended through other subsidiaries.

The Chairman: I ask you why all of a sudden you want to run a bunch of safety deposit boxes to meet the needs of customers for custodial and safekeeping services?

Mr. Acheson: No financial institution likes to see the moneys it has accumulated over many years . . .

The Chairman: Have you a proposal, Mr. Acheson, for Dominion Life branches across the country with safety deposit boxes in them? Are you prevented from doing that? Do you really want to do that? Is that really a necessity in the brief? Is that part of . . .

Mr. Acheson: I guess what we are asking is that each company has the option of electing to do or not to do, as it sees fit. I am not suggesting the Dominion Life per se would want to do that.

The Chairman: Well you talk about being in favour of the four pillars and so on, but really it seems to me that your brief says you want the four pillars for everybody else except yourselves, because you want to be trustees and take the trust company business. You want to be lenders in the commercial field and get into all kinds of things, including financial leasing, and you want to be able to issue debt instruments like every other financial institution. Really, what is wrong with being a life insurance company?

Mr. Acheson: I am sorry, sir, if our brief seems to propose that to you; I do not believe that is the intent of the brief. We do endorse the four-pillar concept, and if we must use the four pillars to expand our powers that would certainly suit our wishes.

Mr. Devlin: Perhaps, Mr. Chairman, if I might just add to that as a supplementary, I think so often that with a brief of this kind or positions of this kind the question arises in people's minds: What do you want? What is your specific out of this? Frankly, backing up a little bit, I think our whole approach to this thing is to try to set out a framework for which our corporations can have choice, not as a corporate strategic plan for every company that we have as members, but merely the appropriate framework. As we said, we have not had an overhaul in our laws for 50 years; we are looking at least to decennial reviews, which in this fast-moving modern period is quite a long time even to get up-dates. We would like to have something in place that allows the management of these corporations some choice. Not everybody would want to do custodial things for people.

The Chairman: What do you really want? In other words, you have a mishmash of various new powers you would like to have, and because maybe somebody would like this and somebody would like that, you give us a smorgasbord. What really do you need to make the life insurance and annuity

[*Traduction*]

res. Le ministre jouit actuellement de ce pouvoir discrétionnaire permettant la création de ces filiales. Nous ne voulons pas que ce pouvoir lui soit retiré, mais nous recommandons plutôt que nos pouvoirs soient étendus à d'autres filiales.

Le président: J'aimerais savoir pourquoi, tout à coup, vous voulez introduire une masse de coffres afin de répondre aux besoins des consommateurs qui voudraient bénéficier de services de garde et de sécurité?

M. Acheson: Aucune institution financière n'aime voir les sommes qu'elle a accumulées au cours des ans . . .

Le président: Monsieur Acheson, avez-vous une proposition à faire à l'égard des succursales de la *Dominion Life* un peu partout au pays qui ont actuellement des coffres? Qu'est-ce qui vous empêche de le faire? Voulez-vous vraiment le faire? Était-il vraiment nécessaire de soulever cela dans votre mémoire? Cela fait-il partie de . . .

M. Acheson: En fait, nous demandons que chaque société puisse exercer ce choix selon ce qui lui semble approprié. Je ne crois pas que la *Dominion Life* en tant que telle voudrait procéder ainsi.

Le président: Vous vous dites en faveur de la notion des quatre piliers, mais à la lecture de votre mémoire, il me semble que vous voulez appliquer ce principe à toutes les autres institutions, sauf la vôtre, et ce, parce que vous voulez devenir fiduciaire et pénétrer le marché des fiducies. Vous voulez agir à titre de prêteur commercial et mener diverses activités, dont le crédit-bail, et vous voulez émettre des créances au même titre que toutes les autres institutions financières. Mais en réalité, qu'est-ce qui ne va pas chez les compagnies d'assurance-vie?

M. Acheson: Je regrette que vous ayez tiré cette conclusion du mémoire, car nous n'avons nullement donné cette impression. Nous sommes en faveur de la notion des quatre piliers, et s'il faut y recourir pour étendre nos pouvoirs, eh bien, cela fait notre affaire.

M. Devlin: Si vous le permettez, monsieur le président, je crois que ce genre de mémoire ou ce genre d'exposé soulève souvent des questions telles que: que voulez-vous? Quels sont vos besoins précis? Si l'on prend un peu de recul, je crois que notre approche a été d'élaborer un cadre qui donnerait à nos sociétés un choix, qui serait non pas un plan stratégique que devraient adopter toutes nos sociétés membres, mais plutôt qui serait tout simplement un cadre approprié. Comme nous l'avons dit, il n'y a pas eu de révision globale des lois depuis 50 ans, et nous préconisons au minimum des révisions à tous les 10 ans, ce qui, dans la conjoncture actuelle fort mouvementée, est une période fort longue, même s'il s'agit uniquement de mises à jour. Nous aimerions avoir une structure quelconque qui donnerait certains choix aux administrateurs de ces sociétés. Toutes les institutions en cause ne tiennent pas à offrir aux consommateurs des services de garde.

Le président: Oui, mais que voulez-vous vraiment? Vous avez un mélange de nouveaux pouvoirs dont vous voulez bénéficier et qui semblent être le résultat des besoins fort variés de vos membres. J'aimerais savoir en fait ce dont vous

[*Text*]

business in this country more viable? What really do you need?

Mr. Devlin: I do not think the issue, Mr. Chairman, was ever to make us more viable. We do not think we are not viable. I think it was a question of trying to give consumer choice and give our corporations choice in serving the consumer. So many things are overlapping today. Even in the marketplace, for example, there are things called annuities and when we run consumer attitudes we find consumers do not know what an annuity is as opposed to a GIC. We might want to issue GICs, but we would not want to do that ourselves; we recognize that this is the kind of instrument that is more appropriate to a trust company. So what we are saying is we should be allowed to have subsidiaries in those other pillars—not to do the core business of these other pillars, but through a subsidiary to be able to offer these services to the customer, because we think there is going to be an awful lot of blurring and combination of services that will be offered to consumers in the future, especially with the technology today. So it is really to offer consumer choice.

• 2050

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman. I have about three areas of questions I would like to explore with you, gentlemen. Page 13 of the main brief deals with self-dealing. Based on your recommendations, you seem to be in favour of self-regulation. In the second line of the first paragraph on page 13 you say that board members would be charged with greater responsibility. Could someone elaborate, please, on what those responsibilities would be?

Mr. Orser: Mr. Chairman, generally we follow the thrust of the green paper in terms of statutory requirement on the members of boards of directors of financial institutions as to their legal responsibility, and that is what we are supporting. We have gone beyond that, particularly with regard to the non-arm's-length transactions that would require supervision by responsible committees of the board that consist of independent members. We believe—and I think our industry and its history can demonstrate a good history of responsible action by boards of directors—we should reach beyond and go along with the green paper in extending the statutory and regulatory requirement for accountability on a specific basis, and to this we add a recommendation about independent committees of the board being mandatory for financial institutions.

Mr. Attewell: Page 24 deals with tied selling. Could you elaborate a bit on your recommendation there? Are you in a sense recommending, among other things, franchising your services to non-affiliated companies?

[*Translation*]

avez réellement besoin pour rentabiliser davantage le secteur de l'assurance-vie et des rentes viagères au Canada?

M. Devlin: Monsieur le président, notre objectif n'a pas été de rentabiliser davantage notre secteur. Nous sommes rentables actuellement. Nous voulons plutôt offrir des choix aux consommateurs et offrir également aux sociétés membres un choix de structures pour desservir le consommateur. Aujourd'hui, le chevauchement est monnaie courante. Et même sur les marchés, on constate que si l'on offre aux consommateurs des rentes, par exemple, ils ne connaissent pas la différence entre une rente et un certificat de dépôt garanti. Nous serions peut-être prêts à émettre des certificats de dépôt garanti, mais nous ne voulons pas le faire nous-mêmes, car nous reconnaissons que ce genre d'instrument convient mieux aux fiducies. Or, selon nous, nous devrions pouvoir créer des filiales qui feraient partie des autres piliers, non pas pour s'emparer de la part du marché de ces autres piliers, mais pour pouvoir offrir les services aux consommateurs par le biais d'une filiale. En effet, nous croyons qu'à l'avenir, la gamme de services offerts aux consommateurs sera fort diffuse et comportera des chevauchements et des combinaisons, surtout si l'on tient compte de la technologie en constante évolution. Notre objectif a donc été d'offrir davantage de choix aux consommateurs.

Le président: Monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président. J'aimerais vous poser trois questions. À la page 13 du mémoire principal, vous discutez des transactions intéressées. Vos recommandations me portent à croire que vous êtes en faveur de l'autoréglementation. À la deuxième ligne du premier paragraphe de la page 13, vous dites que davantage de responsabilités devraient être conférées aux membres des conseils d'administration. Pourrait-on m'en dire plus long, s'il vous plaît, sur la nature de ces responsabilités?

M. Orser: Monsieur le président, de façon générale, nous appuyons le principe exposé dans le Livre vert selon lequel les membres des conseils d'administration des institutions financières devraient assumer certaines responsabilités juridiques. Cependant, nous sommes allés plus loin, particulièrement en ce qui concerne les transactions comportant un lien de dépendance qui devraient faire l'objet d'une surveillance exercée par un comité compétent mis sur pied par le conseil et comprenant des membres indépendants. Je crois que l'histoire de notre industrie démontre que les conseils d'administration ont assumé leurs responsabilités, et nous croyons aussi qu'il faudrait aller un peu plus loin que le Livre vert et étendre de façon précise les pouvoirs statutaires et de réglementation ayant trait à l'obligation de rendre compte. À cette fin, nous avons ajouté une recommandation rendant obligatoire la mise sur pied de comités indépendants au sein des conseils d'administration des institutions financières.

M. Attewell: À la page 24, vous discutez des ventes assorties de conditions. Pourriez-vous nous en dire plus long sur votre recommandation? Recommandez-vous, entre autres mesures,

[*Texte*]

Mr. Orser: On the whole matter of tied selling, we agree with the green paper that tied selling is not an acceptable way to do business. What we do want to do, however, is make it clear that the co-ordination of marketing activity—the selling of financial service products manufactured by other financial institutions—should be permitted. It seems to us that the thrust of the green paper under the section that deals with networking is positive and will have a desirable effect on the market and on the breadth of consumer choice, but certainly our position on tied selling is that it is not acceptable.

Mr. Attewell: Might you be thinking of using your services—a given company—but have them marketed, say, by one of the major banks? Is that a trend in the U.S.?

Mr. Mair: Mr. Chairman, with property and casualty companies it is being tried without a great deal of success, to the best of our knowledge. But it is being done, yes.

Mr. Acheson: Similarly with life . . . in the U.S., there are some selected cases or examples in the U.S. where life companies are networking with banks, a state bank. To my knowledge it is in its infancy. It is not producing great results as yet, but it could very well be a way of the future.

Mr. Devlin: To make that understood, Mr. Attewell, I would like to explain that when Mr. Acheson says that they do this, it is a matter of the life company having its life insurance agent in a bank premises, it is not a matter of a life insurance company, through bank employees, extending its services to the public, as I understand it.

Mr. Elliott: That is correct. There is one exception to that, Mr. Attewell. The State of South Dakota permits a bank to sell life insurance. It can be a carrier. And Citibank has just tried to buy a bank in South Dakota in the last 10 days and the Federal Reserve Bank turned them down Friday. So it would appear that the bank regulators in the U.S. are not very much in favour of the banks getting into the insurance business, whatever that may mean.

• 2055

Mr. Acheson: Directly, that is. Some of the states are allowing this renting of space, as it were, by the bank to a life insurance representative and a life company working with the bank by having the life company representative on the bank premises.

Mr. Attewell: Thank you. Mr. Chairman, this last line of questions has to do with the GAAP accounting. The CICA group were here last week and these were not the exact words, but it sounded like they were saying the life insurance industry has been the one of the four pillars reluctant to switch to

[*Traduction*]

l'attribution de franchises permettant la dispensation de vos services aux sociétés non affiliées?

M. Orser: Pour ce qui est de la vente assortie de conditions, nous nous rallions au principe exposé dans le Livre vert, à savoir que cette pratique commerciale est inacceptable. Cependant, nous voulons qu'il soit bien compris que la coordination des activités de commercialisation, c'est-à-dire la vente de services financiers dont d'autres institutions financières sont à l'origine, devrait être permise. Nous pensons que les propositions que renferme le Livre vert au sujet de l'établissement de réseaux sont bonnes et qu'elles auront des répercussions positives sur les marchés et sur la gamme de services offerts aux consommateurs, et il ne fait aucun doute que nous estimons inacceptable la vente assortie de conditions.

M. Attewell: Avez-vous songé à la possibilité de confier à une des grandes banques, par exemple, la tâche de commercialiser vos produits? Cette tendance existe-t-elle aux États-Unis?

M. Mair: Monsieur le président, selon nos renseignements, les assureurs généraux auraient mis cela à l'essai, mais sans trop de succès. Mais il est vrai que la tendance existe.

M. Acheson: Il en va de même de l'assurance-vie. Aux États-Unis, il y a des cas précis de compagnies d'assurance-vie qui établissent des réseaux avec les banques, c'est-à-dire les banques d'État. À ma connaissance, cette pratique n'en est qu'à ses débuts. Jusqu'à ce jour, les résultats ne sont pas mirobolants, mais il se pourrait fort bien que l'avenir soit prometteur dans ce domaine.

M. Devlin: Pour vous éclairer un peu, monsieur Attewell, j'ajouterai aux propos de M. Acheson que dans les cas où les compagnies d'assurance-vie s'adonnent à cette pratique, elles affectent un agent qui travaille dans la banque même, et la compagnie en cause n'offre pas ses services au public par le biais des employés de la banque; du moins, c'est comme cela que je l'ai compris.

M. Elliott: C'est exact. Il y a une exception, cependant, monsieur Attewell. Dans l'État du Dakota du Sud, des banques peuvent vendre de l'assurance-vie et assumer le rôle d'assureur. La *CitiBank* a d'ailleurs tenté d'acheter une banque dans cet État pendant les dix derniers jours, mais vendredi, la *Federal Reserve Bank* a rejeté sa demande. Il semble donc qu'aux États-Unis, les instances de réglementation des banques ne sont pas très favorablement disposées envers la pénétration par les banques de l'industrie des assurances, et chacun est libre d'en conclure ce qu'il veut.

M. Acheson: Directement. Certains États permettent à une banque de louer un local ou un espace à un représentant d'une compagnie d'assurance-vie; le représentant se trouve donc à ce moment-là dans les locaux de la banque.

M. Attewell: Merci. Monsieur le président, les prochaines questions que je désire poser portent sur l'utilisation des principes comptables généralement reconnus (P.C.G.R.). Quand les représentants de l'I.C.C.A. étaient ici, la semaine dernière, ils ont laissé entendre—je ne me souviens pas des

[*Text*]

GAAP accounting. I understand some large companies have, but most have not. What is the source of the slowness or reluctance to adopt GAAP accounting?

Mr. Orser: Mr. Chairman, I think it could be said that the source of the slowness is in our professional organizations. I think the industry association that we represent has been imploring the CICA and the actuarial organizations to get at it and help us get this thing done. We are more than anxious to see this done and we wish they would hurry.

It sounds to me like we get things turned around a little. This has taken years and has been really a very unacceptable kind of performance and now there are some companies, including financial conglomerates, that are having very complex problems with securities commissions because of the lack of GAAP accounting for life insurance companies in Canada and it is the professional bodies that must finally promulgate these rules.

Mr. Attewell: One of the committee's concerns—and Mr. McCrossan has brought this up on a few occasions—is trying to deal with double accounting and with the creation of financial holding companies and the need for consolidated statements. Can you explain how the lack of the GAAP accounting prevents or presents a fairly serious problem in this area?

Mr. Orser: Yes, it is a most serious problem. I guess the group of which I am a member has encountered this. The Trilon organization has encountered this with the Ontario Securities Commission. In fact, we have been directed to deconsolidate the London Life statement. So in fact the Trilon statement today is a mixture of a consolidation of financial services, including trust and property and casualty, and at the same time Trilon's investment in London Life is handled on an equity investment basis. It is quite inconsistent. It gives a financial result that we think is almost meaningless, but that is the direction that results from the OSC's direction to us, because there is no GAAP accounting for the life basis, and therefore they say you cannot consolidate a GAAP and a non-GAAP company. So we get an outcome that is quite a mess. Mr. Chairman, we very much want to see the GAAP rules established as soon as possible.

Mr. Attewell: Thank you.

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: I am learning.

The Chairman: Now we have Mr. McCrossan, who is our spokesman here on this matter.

Mr. McCrossan: I have a series of questions about recommendations concerning international issues. First of all, you have made a recommendation with respect to foreign insurance company branches operating in Canada, that these be

[*Translation*]

termes exacts—que l'industrie de l'assurance-vie était celui des quatre piliers qui avait hésité à adopter les P.C.G.R. Certaines compagnies importantes ont adopté ces principes, mais l'ensemble ne l'a pas fait. Pourquoi prend-on tant de temps ou hésite-t-on à adopter les P.C.G.R.?

M. Orser: Monsieur le président, je crois qu'on pourrait dire que les organismes professionnels sont responsables de cette lenteur. Je crois que nos membres ont exhorté l'I.C.C.A. et les groupes actuariels à nous aider à faire la transition le plus tôt possible. Nous avons hâte que ce changement se fasse et nous aimerions qu'ils se pressent un peu.

Je crois que les choses ont changé. Il a fallu des années pour qu'on en arrive à cette situation, et le fonctionnement de certaines compagnies était vraiment inacceptable; certaines sociétés, y compris des groupes de sociétés financières, éprouvent maintenant de graves problèmes avec les commissions des valeurs mobilières parce que la comptabilité des compagnies d'assurance-vie au Canada n'est pas fondée sur les P.C.G.R.; c'est aux groupes professionnels qu'il revient de mettre ces principes en oeuvre.

M. Attewell: Une des choses qui préoccupent le Comité—et M. McCrossan l'a soulignée à quelques reprises—c'est la comptabilité double, la création de sociétés de portefeuille et le besoin d'assurer des états financiers consolidés. Pouvez-vous nous expliquer comment l'absence de comptabilité fondée sur les P.C.G.R. crée de graves problèmes à cet égard?

M. Orser: Vous avez raison de dire qu'il s'agit d'un grave problème. Un problème d'ailleurs auquel a été confronté le groupe dont je fais partie. Le groupe Trilon a éprouvé de tels problèmes avec la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. De fait, on nous a enjoint de diviser l'état financier de la compagnie London Life. Ainsi, de fait, aujourd'hui, l'état financier du groupe Trilon est composé de la consolidation des services financiers, y compris les services de fiducie et les services d'assurances générales, et les placements de Trilon en ce qui a trait à la London Life sont présentés en fonction des capitaux investis. Ce n'est vraiment pas logique. Le résultat financier ne veut pratiquement rien dire, à notre avis, mais nous avons suivi les instructions de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. D'après la commission, vous ne pouvez pas consolider les états financiers d'une société qui utilise les P.C.G.R. et d'une société qui ne les utilise pas. C'est un vrai désastre. Monsieur le président, nous voulons que des règlements à l'égard des P.C.G.R. soient adoptés le plus tôt possible.

M. Attewell: Merci.

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: J'en apprends tous les jours.

Le président: La parole est maintenant à M. McCrossan, qui est notre porte-parole dans ce domaine.

M. McCrossan: J'ai une série de questions à poser sur les recommandations visant les questions internationales. Tout d'abord, vous avez proposé que les filiales des compagnies d'assurances étrangères bénéficient d'un accès égal aux

[*Texte*]

given equal access and for all intents and purposes be treated as Canadian domestics.

Mr. Acheson: With regard to Canadian assets, assets held in Canada for Canadian policy holders.

Mr. McCrossan: That is right. You have suggested or raised the spectre of retaliation if we did not do that. Could you outline a little more of your thinking there?

Maybe I could just go one stage further. Tomorrow the government is committed to responding to the U.S. in terms of whether we should commence or back away from enhanced trade negotiations. Are you suggesting through these statements—and they are in several places through your brief—that the industry would be prepared to either recommend or tolerate a sectoral free trade arrangement with United States insurers?

• 2100

Mr. Acheson: I would think, Mr. McCrossan, that we have always recommended free trade in the life insurance business. The foreign companies have been welcomed in, and I must say that Canadian companies operating abroad have been welcomed into most large markets outside Canada, particularly in the United States.

Mr. Thomas M. Galt (Chairman and Chief Executive Officer, Sun Life Assurance Co. of Canada): I agree with what you are saying. We have had free access to the United States and the United Kingdom and other foreign markets.

Mr. McCrossan: You are recommending, for example, that Canadian investment funds, or at least the assets covering Canadian liabilities trusteed in Canada by United States companies, be treated as Canadian domestics so they can—

Mr. Acheson: I can speak with great feeling about this. Dominion Life was sold by the American parent, or large shareholder, simply because we were not treated as a Canadian company even though we were born Canadian and grew up Canadian. The fact that some of our shares were held abroad prevented us through FIRA and so on from expanding our operations. Even though we were a very strong, surplus-rich company, as it were, we could not expand through acquisition. The American parent company, or major shareholder, grew impatient and put us on the block and sold us. Now, that brought us back full Canadian again, but purchased by a mutual company. The Dominion Life will merge and disappear as a result. It is with considerable feeling that I express this.

Patience in the United States is growing thin, I assure you, along these lines. They want their companies treated fairly and decently abroad if indeed they are going to treat foreign companies in the fashion they do.

[*Traduction*]

sociétés canadiennes et, tout compte fait, qu'elles soient traitées comme s'il s'agissait de sociétés canadiennes.

M. Acheson: Pour ce qui est des éléments d'actif canadiens, des éléments d'actif qui sont au Canada et qui appartiennent à des détenteurs canadiens.

M. McCrossan: C'est exact. Vous avez dit que si l'on ne procédait pas de cette façon, il y aurait peut-être des dangers de représailles. Pouvez-vous nous en dire un peu plus long à cet égard?

Peut-être pourrais-je pousser mon explication un peu plus loin. Demain le gouvernement a l'intention de dire aux États-Unis si les deux pays doivent entreprendre des négociations commerciales ou laisser tomber toute la question. Dites-vous—et de tels propos apparaissent à plusieurs endroits dans votre mémoire—que l'industrie serait disposée à accepter ou à recommander une entente de libre- échange sectorielle avec les États-Unis, et ce dans le domaine de l'assurance?

M. Acheson: Monsieur McCrossan, je crois que nous avons toujours proposé une entente de libre-échange dans le domaine de l'assurance-vie. Les sociétés étrangères ont été accueillies à bras ouverts, et je dois dire que les sociétés canadiennes qui ont des intérêts à l'étranger ont été bien accueillies sur les principaux marchés à l'extérieur du pays, particulièrement aux États-Unis.

M. Thomas M. Galt (directeur et président-directeur général, *Sun Life Assurance Co. of Canada):* J'approuve ce que vous dites. Nous avons eu libre accès aux États-Unis et au Royaume-Uni, ainsi qu'à d'autres marchés étrangers.

M. McCrossan: Par exemple, vous recommandez que les fonds de placement ou tout au moins les éléments d'actif garantissant les dettes canadiennes en fiducie détenus au Canada par des sociétés américaines soient traités comme dans le cas de sociétés canadiennes de sorte que . . .

M. Acheson: Je connais très bien la question. *Dominion Life* a été vendue par la société mère américaine, ou un important actionnaire, simplement parce que nous n'étions pas traités comme société canadienne, même si nous avions été créés au Canada et si nous avions en quelque sorte grandi comme société canadienne. Le fait que certaines de nos actions appartenaient à des intérêts étrangers nous a empêchés, en raison de la FIRA et d'autres mesures, d'élargir nos activités. Même si nous étions une société très riche, qui réalisait certains surplus, nous n'avons pas pu grâce à un processus d'acquisition élargir nos activités. La société mère américaine, ou le principal actionnaire, s'est impatienté et a décidé de nous vendre. Maintenant, nous sommes redevenus Canadiens, mais nous avons été achetés par une société d'investissement. Il y aura fusion, et la *Dominion Life* disparaîtra. Je tiens à vous dire que cela me touche particulièrement.

Les hommes d'affaires américains perdent patience, je peux vous l'assurer. Ils veulent que leurs sociétés soient traitées de façon juste et équitable à l'étranger comme ils traitent eux-mêmes les sociétés étrangères qui font affaire dans leur pays.

[*Text*]

Mr. McCrossan: So the recommendation then is if there were a decision to go ahead tomorrow—and I do not know what the decision is going to be—you would suggest putting life insurance at the top of the list of areas we should look at.

Mr. Mair: Very much so, so there is a representative of one of the British and foreign companies.

Mr. McCrossan: Okay. You have made a recommendation . . .

Mr. Mair: We did not answer your question on reciprocity and its danger. I think the biggest danger comes from the United States, but when the British companies such as my own are restricted in investments through other acts in this country and are not able to make offers for other Canadian life companies and we see Canadian life companies in the past few months buying British companies, we query it very strongly with our United Kingdom representatives.

Mr. McCrossan: You have recommended in your brief that a Canadian company operating abroad should be able to engage in any business permitted by the foreign jurisdiction in question. This raises the issue of whether you mean directly by the parent or through subsidiaries. If they can engage in any business permitted by the foreign jurisdiction, is there not a loss of supervisory control and a weakening of solvency standards for Canadian companies?

Mr. Acheson: This is really why it should be done through subsidiaries. Again we are back to the four pillars.

Mr. McCrossan: Okay; I am right with you there on subsidiaries. Then later on you have recommended that life companies be allowed to guarantee the debts of subsidiaries. It seems to me that goes at cross purposes. What is the point of having a limited liability subsidiary if you can then come in and guarantee the debt of that subsidiary? It is just as if there were no separation. Am I missing something?

Mr. Devlin: From a practical point of view, Mr. McCrossan, I think the need that has arisen is often these children that these parent life companies spawn find it very difficult in the early years to get going and get accepted because they are so young and so small. So it is a marketing matter more than anything else.

• 2105

If you are not right and free to guarantee the liabilities, you get a lot of people out there who could otherwise become customers and are quite willing to do so but who are unwilling because they are dealing with a newcomer on the street that is unknown and has no stature whatsoever.

Mr. McCrossan: So you are talking about a smaller percentage of your assets that you might guarantee. I could see a subsidiary becoming larger than the parent under certain circumstances, or being as large as the parent. Indeed, I think

[*Translation*]

M. McCrossan: Si l'on décidait de procéder aux négociations commerciales demain—et je ne sais vraiment pas quelle décision on prendra—vous proposeriez que l'on accorde la priorité au secteur de l'assurance-vie.

M. Mair: Exactement, il y aurait ainsi un représentant d'une des sociétés britanniques et des sociétés étrangères.

M. McCrossan: C'est bien. Vous avez recommandé . . .

M. Mair: Nous n'avons pas répondu à votre question sur la réciprocité et les dangers afférents. Je crois que ce sont les États-Unis qui présentent le plus grave danger; cependant, quand des sociétés britanniques, comme la mienne, ne peuvent que faire des placements bien limités en raison des lois canadiennes, et qu'elles ne peuvent acquérir des sociétés d'assurance-vie canadiennes, alors qu'au cours des derniers mois les sociétés d'assurance-vie canadiennes ont acquis des sociétés britanniques, il est normal que nous mettions en doute, lors de nos discussions avec nos représentants britanniques, le bien-fondé de la politique canadienne.

M. McCrossan: Dans votre mémoire vous dites qu'une société canadienne qui oeuvre à l'étranger devrait pouvoir se livrer à toutes les activités qui sont autorisées par le gouvernement du pays en question. Je me demande si vous parlez simplement de la société mère ou de ses filiales. Si elles peuvent se livrer à toutes les activités qui sont permises par le gouvernement du pays, le contrôle exercé sur ces compagnies et les normes de solvabilité des sociétés canadiennes ne s'en trouvent-ils pas diminués?

M. Acheson: C'est justement pourquoi nous parlons des filiales. Encore une fois, nous revenons aux quatre piliers.

M. McCrossan: C'est bien, je comprends ce que vous voulez dire en ce qui a trait aux filiales. Un peu plus loin dans votre mémoire vous recommandez que les sociétés d'assurance-vie puissent garantir les dettes de leurs filiales. Il me semble que ce n'est pas logique. À quoi sert-il d'avoir une filiale à responsabilité limitée si vous pouvez simplement intervenir et garantir sa dette? C'est comme s'il n'y avait aucune distinction entre la société mère et la filiale. Est-ce que je me trompe?

M. Devlin: D'un point de vue pratique, monsieur McCrossan, je crois que les enfants des sociétés mères ont beaucoup de difficultés, à leur début, pour se faire accepter parce qu'ils sont très petits et très jeunes. Il s'agit donc surtout d'une question de commercialisation.

Si vous n'êtes pas libre de garantir les obligations, il y a beaucoup de gens qui pourraient devenir vos clients et qui sont tout à fait disposés à le faire, mais qui ne veulent pas prendre de risques parce qu'ils ont affaire à un nouveau venu, à un inconnu dont la réputation reste à faire.

M. McCrossan: Vous parlez donc d'une plus petite proportion de vos actifs que vous pourriez garantir. Dans certaines circonstances il est possible qu'une filiale devienne aussi grosse que la société mère ou même plus grosse. De fait je pense que

[*Texte*]

Sun Life has made major acquisition downs in the States, has it not? Your U.S. subsidiaries might be growing faster than your Canadian operation. So you are not asking for unlimited powers to guarantee the solvency of that. Mr. Devlin suggested you were in a starting-up situation. Is that really where you are?

Mr. Galt: We would obviously exercise prudence in any guarantee we made anyway.

Mr. Acheson: Selectivity.

Mr. Galt: No, we are not asking for necessarily unlimited . . .

Mr. McCrossan: If we were to suggest that the superintendent be permitted to allow you to offer a guarantee, presumably you would be satisfied and you would then have to make your case to the superintendent that it was prudent. Is that what in effect you are asking for?

Mr. Acheson: That would certainly be one approach that would be better than what we have today.

Mr. Devlin: Mr. McCrossan, I hope I am not wrong—this would be a very foolish statement if I am—but I do think the guarantees are supposed to be within the 15% of asset limitation, in addition to the investment in equity. So you do have this cap on exposure, if that is what you are getting at. So there is the 15%, as I said, limitation. So you could not extend beyond that.

Mr. McCrossan: The guarantee goes beyond your equity. If you are guaranteeing the operations, you are guaranteeing the solvency of the subsidiary.

Mr. Devlin: Whatever the exposure is under the guarantee, that would be considered within the 15% exposure of the company in terms of its assets.

Mr. McCrossan: There is a statement in your brief to the effect that application of the provisions of the Bank Act would significantly curtail the activities of Canadian life insurers if they are associated or affiliated with a foreign bank. Is that a hypothetical situation, or is that a real situation?

Mr. Acheson: A real situation.

Mr. McCrossan: Could you give me an example of that, where a Canadian life insurer is affiliated with a foreign bank?

Mr. Mair: The question was about a Canadian company?

Mr. McCrossan: That is right. You said it would significantly curtail the activities of a Canadian life insurer if they are associated or affiliated with a foreign bank.

Mr. Acheson: Could Mr. Bernier come forward? He is the general counsel of the association. He has been studying the problems of the foreign bank aspect, or the bank aspect of foreign operations.

Mr. Jean-Pierre Bernier (Executive Vice-President and General Counsel, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.): In the Bank Act there is a definition of "foreign bank". There is also a definition of a corporation

[*Traduction*]

la société *Sun Life* a fait une acquisition importante aux États-Unis, n'est-ce pas? Vos filiales américaines croissent peut-être plus vite que vos intérêts canadiens. Vous ne demandez donc pas des pouvoirs illimités pour garantir la solvabilité de ces placements. M. Devlin disait que vous commenciez tout juste. Est-ce vraiment le cas?

M. Galt: Quoi qu'il en soit nous ferions sûrement preuve de prudence avant d'accorder une garantie.

M. Acheson: Vous seriez sélectifs.

M. Galt: Non, nous ne demandons pas nécessairement des pouvoirs illimités . . .

M. McCrossan: Si nous proposions que le surintendant soit autorisé à vous permettre d'offrir une garantie, je présume que vous seriez satisfaits et que vous devriez alors présenter chaque cas au surintendant pour démontrer que la décision est prudente. Est-ce bien ce que vous demandez?

M. Acheson: C'est sûrement une approche qui serait préférable à la situation actuelle.

M. Devlin: Monsieur McCrossan, j'espère ne pas avoir tort—mon affirmation serait très frivole si c'était le cas—mais je crois que les garanties doivent demeurer en deçà de la limite de 15 p. 100 des actifs, en plus du capital investi. On limite donc le risque, si c'est ce que vous voulez dire. Donc, il y a une limite établie à 15 p. 100. Vous ne pourriez aller au-delà.

M. McCrossan: La garantie dépasse le capital investi. Si vous garantissez les opérations, en fait vous garantissez la solvabilité de la filiale.

M. Devlin: Quel que soit le risque que représente la garantie, cela serait compté dans la limite de 15 p. 100 des actifs qui est imposée à la compagnie.

M. McCrossan: Dans votre mémoire vous affirmez que l'application des dispositions de la Loi sur les banques nuirait considérablement aux activités des assureurs-vie canadiens s'ils étaient associés ou affiliés à une banque étrangère. S'agit-il ici d'une situation hypothétique ou réelle?

M. Acheson: C'est la réalité.

M. McCrossan: Pourriez-vous me donner un exemple d'une société d'assurance-vie canadienne affiliée à une banque étrangère?

M. Mair: Vous parlez d'une société d'assurance canadienne?

M. McCrossan: Exactement. Vous avez dit que cela nuirait considérablement aux activités d'une société d'assurance-vie canadienne qui serait associée ou affiliée à une banque étrangère.

M. Acheson: M. Bernier pourrait-il s'avancer. Il est conseiller général de l'association. Il étudie les problèmes liés à la venue des banques étrangères ou à l'aspect bancaire des opérations étrangères.

M. Jean-Pierre Bernier (vice-président exécutif et conseiller général, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes): La Loi sur les banques définit ce qu'est une «banque étrangère». On y donne également la définition

[*Text*]

associated with a foreign bank, and there is a definition of a non-bank affiliate of a foreign bank. In the case of a Canadian life company under sections 303 to 308 of the Bank Act, a Canadian life company will never become a foreign bank. All it could become is a Canadian corporation associated with a foreign bank or a non-bank affiliate of a foreign bank.

This is a very complex issue. To give you a concrete example, if a Canadian life company were to form a downstream holding company as proposed by the green paper and expand its business outside Canada by the acquisition of a foreign bank in a foreign land, the Canadian life company will remain a Canadian life company, but the downstream holding company will automatically become a corporation associated with a foreign bank and subject to restrictions on investments and operations in Canada.

Mr. McCrossan: The question I was asking is was this a hypothetical situation or a real one, and the answer you gave is that it is a hypothetical situation. There is no Canadian company which . . .

Mr. Claude Castonguay (President and Chief Executive Officer, The Laurentian Group Corp. (Quebec)): It happened to us recently. We acquired in Great Britain a small deposit-taking, and we were faced with that situation.

• 2110

I understand the Minister has some authority or discretional power. In any event, I do not know exactly how it was done, but the implications that were described were avoided. But we had to ask for some ruling, and anyway, it was the kind of situation where we were not on clear grounds until we finally got this ministerial decision or ruling. Is that correct, Jean-Pierre?

Mr. J.-P. Bernier: Yes. If I recall correctly, the provisions of the Bank Act say the Inspector General of Banks may waive that application of the Bank Act to a Canadian financial institution, a non-bank institution, for a period of six months through supervisory discretion.

Mr. McCrossan: It seems to me that is probably what we want, supervisory discretion, so that you have to go to the superintendent and ask his permission so he can protect the Canadian policy holders.

Mr. Castonguay: In this case it is held by the holding company, so the Canadian policyholders are not at risk, and this deposit-taker is supervised in Great Britain by their own supervisory authorities. So I do not think, in this case, the Canadian policyholders are at risk, but then we were caught in this awfully complex situation, which I cannot describe as well as Jean-Pierre did.

[*Translation*]

d'une société associée à une banque étrangère, de même qu'une définition de ce qu'est une institution non bancaire affiliée à une banque étrangère. En vertu des articles 307 à 308 de la Loi sur les banques, une société canadienne d'assurance-vie ne peut jamais devenir une banque étrangère. Elle ne pourrait que devenir une société canadienne associée à une banque étrangère ou une institution non bancaire affiliée à une banque étrangère.

C'est une question très complexe. Pour vous donner un exemple concret, si une société canadienne d'assurance-vie formait une société de portefeuille, comme on le propose dans le Livre vert, et si elle faisait des affaires à l'extérieur du Canada en acquérant une banque étrangère dans un autre pays, la société canadienne d'assurance-vie conserverait son statut, mais la société de portefeuille deviendrait automatiquement une société associée à une banque étrangère, ce qui l'assujettirait aux restrictions imposées aux investissements et aux transactions au Canada.

M. McCrossan: Je vous ai demandé s'il s'agissait d'une situation hypothétique ou réelle; vous m'avez répondu que c'était une situation hypothétique. Il n'y a aucune société canadienne qui . . .

M. Claude Castonguay (président et directeur général, le Groupe laurentien (Québec)): Cela nous est arrivé récemment. Nous avons acquis une petite institution de dépôt britannique et nous nous sommes trouvés dans cette situation.

Je pense que le ministre dispose dans ces cas de certains pouvoirs discrétionnaires. Quoi qu'il en soit, je ne sais pas exactement comment on a procédé, mais nous avons pu éviter les complications décrites. Nous avons dû demander une décision et, de toute façon, c'était le genre de situation où notre position n'était pas très claire jusqu'à ce que nous obtenions une décision ministérielle, C'est bien cela, Jean-Pierre?

M. J.-P. Bernier: Oui. Si je me souviens bien, les dispositions de la Loi sur les banques précisent que l'inspecteur général des banques peut, en vertu d'un pouvoir discrétionnaire, déroger à l'application de cet article de la loi pour une institution financière canadienne, une institution non bancaire, et ce pour une période de six mois.

M. McCrossan: Il me semble que c'est probablement ce que nous voulons, c'est-à-dire un certain pouvoir discrétionnaire, de sorte que vous devez vous adresser au surintendant et demander sa permission, ce qui lui permet de protéger les détenteurs canadiens de polices.

M. Castonguay: Dans le cas présent, la société de portefeuilles a le contrôle, et ainsi les détenteurs canadiens de polices ne courent aucun risque; cette institution de dépôts est réglementée en Grande-Bretagne par les organismes responsables là-bas. Dans ce cas particulier, je ne crois pas que les détenteurs canadiens de polices soient menacés, mais nous avons quand même été pris dans cette situation incroyablement complexe que je ne saurais décrire aussi clairement que l'a fait Jean-Pierre.

[*Texte*]

Mr. McCrossan: I want to see what your recommendation is then. You are recommending that the Bank Act not apply to foreign banks which are purchased by a subsidiary holding company. Is that what you are recommending?

Mr. J.-P. Bernier: We are recommending that this problem be looked at very carefully. We do not have any specific proposals to make to the definition of foreign bank in the Bank Act at this point in time, but it is a problem.

Mr. Castonguay: We were told, Mr. Chairman, when this problem was raised, that actually it was a question of wording in the Bank Act, that when this provision in the Bank Act was drafted the intention was not to have this indirect effect on holding companies such as was described by Jean-Pierre Bernier.

Mr. McCrossan: I have one final question. You have raised the issue of private placements, particularly in the U.S., in that they should not be included in the definition of commercial lending. I understand private placements in the U.S. are more like subordinated debentures, as we would think of them in Canada, I guess. They do not have the same collatoral as they would have in Canada. But surely if they are excluded from the definition of commercial lending, it would not take very long for companies to develop investment vehicles that could move into what we really think of as commercial lending.

Is there nothing you can suggest between . . . ? The green paper proposals say to pull them right out and treat them as commercial lending. There must be something in between pulling them straight out and allowing anything that bears the name of private placement to be treated as a bond. If you went to the other extreme of saying anything that is private placement is on-side, I am sure we could very quickly see Canadian insurance companies in the commercial lending market in foreign jurisdictions.

Mr. Orser: The fundamental proposal put here is really to leave it alone. The way it is now, we are concerned about the possibility of being forced to move what we call private placements and what the green paper broadly scopes as commercial lending into another entity. Our basic concern is simply to leave it the way it is now because of the complexity that introduces, particularly for smaller companies that would then be caught with a requirement for a corporate structure that would be hard to handle.

• 2115

With regard to the foreign implications, perhaps Mr. Galt, who invests in the United States, would like to comment on that. This concerns page 22.

Mr. Galt: I would not like to restrict it to outside Canada. We do considerable private placements inside Canada and outside Canada. I do not quite see what problem has arisen

[*Traduction*]

M. McCrossan: Je voudrais connaître votre recommandation. Vous recommandez que la Loi sur les banques ne s'applique pas aux banques étrangères achetées par une société de portefeuille, appartenant elle-même à des intérêts étranger. C'est bien ce que vous recommandez?

M. J.-P. Bernier: Nous recommandons que cette question soit examinée très attentivement. Pour l'instant nous n'avons aucune proposition précise à faire relativement à la définition de banque étrangère dans la Loi sur les banques, mais c'est un problème.

M. Castonguay: Monsieur le président, lorsque cette question a été soulevée, on nous a dit que c'était de fait un problème de libellé dans la Loi sur les banques et que lorsque cette disposition de la loi a été rédigée, on n'avait pas l'intention de créer chez les sociétés de portefeuille cet effet indirect qu'a décrit Jean-Pierre Bernier.

M. McCrossan: J'ai une dernière question. Vous avez soulevé le problème des placements privés, particulièrement aux États-Unis, en disant qu'ils ne devraient pas être inclus dans la définition des prêts commerciaux. Je crois qu'aux États-Unis les placements privés se rapprochent plus des obligations de second rang, telles qu'on les conçoit au Canada. Elles ne sont pas assorties du même nantissement qu'au Canada. Mais il est certain que s'ils sont exclus de la définition de prêts commerciaux, il ne faudrait pas tellement longtemps pour que des compagnies élaborent des techniques d'investissement qui pourraient équivaloir à ce que nous appelons les prêts commerciaux.

Pourriez-vous proposer quelque chose qui soit entre . . . ? Dans le livre vert on propose de les exclure complètement et de les traiter comme des prêts commerciaux. Il doit y avoir une mesure intermédiaire entre leur exclusion totale et l'autre extrême, qui serait de permettre que tout ce qu'on appelle un placement privé soit considéré comme une obligation. Si nous adoptions la position extrême selon laquelle tout ce qui est placement privé serait acceptable, je suis certain que très rapidement les sociétés canadiennes d'assurance consentiraient des prêts commerciaux à l'étranger.

M. Orser: La proposition fondamentale qu'on trouve ici est essentiellement de ne rien faire. Dans la situation actuelle, nous nous inquiétons de la possibilité de devoir déplacer vers une autre entité ce que nous appelons des placements privés et ce que, dans le livre vert, on considère généralement comme des prêts commerciaux. Nous voudrions que la situation demeure inchangée, et ce en raison des complexités que cela entraîne, particulièrement pour les plus petites compagnies, qui devraient alors adopter une structure d'exploitation difficile à manier.

Quant aux conséquences sur les marchés étrangers, M. Galt qui investit aux États-Unis pourrait peut-être répondre. Il faut voir à la page 22.

M. Galt: Je ne voudrais pas que cela soit restreint aux transactions réalisées à l'extérieur du Canada. Nous effectuons un bon nombre de placements privés tant à l'intérieur qu'à

[*Text*]

with them. They are excellent investments for matching against the longer term liabilities that we have.

To form a Schedule C bank and do them through that would not provide the offset for the liabilities. So it is not a solution to the problem of enabling us to do foreign term lending to match the long-term liability.

Mr. Acheson: But what problem has arisen in the eyes of the government? We are not sure. It has worked very well over a good many years.

The Chairman: That was dealt with extensively in the Great West Life presentation to us in Winnipeg.

Mr. McCrossan: I have just one final question. You have supported the increase in initial capital requirements from $2 million to $6 million. Would you support the increase in capital requirements if that were to apply to all existing companies, not just to new companies? It has been suggested to us by a number of witnesses, both in the property and casualty area and in the life area, that the current capital is inadequate and inappropriate. We should not only raise the limits for new companies, perhaps we should raise them—maybe with a two-or three-year grace period—for all companies that have a federal charter. Would you support that as an association?

Mr. Acheson: Mr. Chairman, I think the very fact we support the $2 million to $6 million indicates we feel that is an appropriate level for all companies. But the very fact that some have been brought into being at a lower level creates a problem if you go back and try to retroactively legislate that they must.

It may be very difficult for them, but in some way over time perhaps all companies can be brought to that level as a miminum. I cannot see where the industry would be anything but delighted with that.

Mr. Elliott: It is possible, Mr. Chairman, that companies today could be capitalized at something less than $6 million and be very, very healthy. Why go after the guy who is in good health?

Mr. Castonguay: Mr. Chairman, as far as property and casualty companies are concerned, I do not think we are speaking for them this evening. But Mr. Mair and I, and possibly some other members, are related to property and casualty companies. I do not want to speak for them but, personally, I agree with the suggestion that the capitalization requirement should be higher for property and casualty companies.

Mr. Mair: Mr. Chairman, with regard to that subject, the task force on the solvency fund would take a little longer on its proposal than the three years I think I heard you make, sir. A

[*Translation*]

l'extérieur du Canada. Je ne vois pas très bien quelle difficulté cela a créée. Ce sont d'excellents investissements pour contrebalancer nos obligations à plus long terme.

Si nous devions créer une banque de l'annexe C et passer par une telle institution, nous n'assurerions pas ce contrepoids à nos obligations. Cela ne serait donc pas une solution au problème, qui, pour nous, est d'accorder des prêts à terme à l'étranger pour contrebalancer nos obligations à long terme.

M. Acheson: Aux yeux du gouvernement, quel problème cela a-t-il entraîné? Nous n'en sommes pas certains. Tout a très bien fonctionné depuis de nombreuses années.

Le président: Cette question a été abordée dans tous les sens lors de la présentation de la société *Great West Life* à Winnipeg.

M. McCrossan: Une toute dernière question. Vous avez appuyé la proposition selon laquelle la mise de fonds minimum devrait passer de 2 millions de dollars à 6 millions de dollars. Appuieriez-vous cette augmentation de la mise de fonds si elle s'appliquait à toutes les sociétés existantes, et pas seulement aux nouvelles entreprises? Un certain nombre de témoins provenant du secteur de l'assurance générale tout autant que du secteur de l'assurance-vie nous ont affirmé que la mise de fonds minimum actuelle est insuffisante. Non seulement nous devrions hausser la limite pour les nouvelles sociétés, mais nous devrions également le faire pour toutes les sociétés ayant une charte fédérale—en accordant peut-être une période de grâce de deux ou trois ans. Votre association appuie-t-elle cette position?

M. Acheson: Monsieur le président, le fait même que nous appuyions la proposition d'augmentation de 2 millions de dollars à 6 millions de dollars indique bien qu'à notre avis cette mise de fonds devrait être exigée de toutes les compagnies. Cependant, parce que certaines d'entre elles ont été créées avec une mise de fonds inférieure, ce serait leur créer des difficultés que d'imposer une telle mesure rétroactivement.

Ce serait peut-être très difficile pour elles, mais avec le temps, elles pourraient toutes être amenées à disposer d'une telle mise de fonds minimum. L'industrie dans son ensemble ne saurait être qu'enchantée d'une telle situation.

M. Elliott: Monsieur le président, il est possible qu'aujourd'hui certaines compagnies puissent avoir une mise de fonds inférieure à 6 millions de dollars tout en étant quand même en très bonne santé. Pourquoi créer des difficultés à celles qui sont en bonne santé?

M. Castonguay: Monsieur le président, je ne vois pas que nous soyons ce soir les porte-parole des sociétés d'assurance générale. Toutefois M. Mair et moi-même, de même que peut-être d'autres membres du Comité, avons un lien avec des sociétés d'assurance générale. Je ne veux pas m'en faire le porte-parole, mais personnellement j'appuie la proposition d'une augmentation de la mise de fonds minimum pour les sociétés d'assurance générale.

M. Mair: Monsieur le président, sur cette question, le groupe de travail sur le fonds de solvabilité demanderait une période de mise en oeuvre un peu supérieure à trois ans, ce qui

[*Texte*]

certain percentage of profit would be required to go towards the additional capital until it is built up. But we did not think it would be in three years, because some of the provincial companies, in particular, have rather low capitalization and we have to try to bring them along as well.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes. Mr. Carter has a question. The question of the foreign bank relationship is fairly well dealt with in a brief we received from the Excelsior Life Insurance Company. I think it sets it out pretty well. Mr. Carter.

Mr. B. Carter (Committee Consultant): I would like to probe a few of the prudential rules as laid out in the green paper, to which you have taken exception in your presentation.

First of all, on the five and two rule, could you help the committee out by understanding, other than the divestment aspect, the restrictive nature of the five and two rule?

• 2120

We can certainly appreciate that moving from 16 2/3% to 5% is going to require some transition problems, but over and above that what are your concerns about how you can effectively package services to the public and the viability of the life industry?

Mr. Orser: Mr. Chairman, maybe to explain the five and two rule . . . You have kind of caught us out here.

Mr. Galt: The proposal does not give any flexibility, as I understand it, to the superintendent to increase the amounts, as the current legislation does. For instance, when we purchased Massachusetts Financial Services as a marketing tool in the United States—it is a large mutual fund company with a very powerful marketing ability—to continue selling mutual funds but also to market our variable annuity products, we went to the superintendent and got permission to invest up to 4% in our Sun Life U.S. subsidiary because we needed that to justify paying the price we did for Massachusetts Financial Services.

So we have currently permission to invest 4% in that one subsidiary alone. And we have other subsidiaries; we have one in the U.K. So without looking at Canadian operations at all, the five and two would restrict us in our current foreign business.

Mr. Acheson: Mr. Castonguay would like to say something.

Mr. Castonguay: We had a similar experience. We acquired a few years ago a life company in the U.S. and, since we are smaller than most of the other companies represented here, the 2% was giving us very little margin so we had to go and see the superintendent.

[*Traduction*]

était votre proposition, je crois. Une certaine partie des profits devrait être consacrée à la constitution de cette mise de fonds, jusqu'à ce que le minimum soit atteint. Je ne crois pas que cela puisse se faire en trois ans, car certaines des sociétés provinciales, plus particulièrement, ont une mise de fonds assez faible et il faudrait tenter d'en tenir compte.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président.

Le président: Oui. M. Carter voudrait intervenir. La question de la relation avec les banques étrangères est assez bien traitée dans un mémoire que nous avons reçu de la *Excelsior Life Insurance Company*. Le tout est assez clair. Monsieur Carter.

M. B. Carter (conseiller du Comité): Je voudrais examiner quelques-unes des règles de prudence exposées dans le Livre vert, règles auxquelles vous vous êtes opposé dans votre exposé.

Tout d'abord, pour ce qui est de la règle des cinq et deux, pourriez-vous venir en aide au Comité et expliquer la nature restrictive de cette règle, en excluant l'aspect de dépossession?

Nous comprenons bien sûr que passer de 16.66 p. 100 à 5 p. 100 créera certains problèmes de transition, mais en dehors de cela quelles sont vos préoccupations face à la possibilité d'offrir efficacement au public des services d'ensemble et face à la rentabilité des sociétés d'assurance-vie?

M. Orser: Monsieur le président, pour expliquer la règle des 5 et 2 . . . Vous nous avez pris par surprise.

M. Galt: Si j'ai bien compris, cette proposition n'offre au surintendant aucune possibilité d'accroître les montants, comme c'est le cas dans la loi actuelle. Par exemple, lorsque nous avons acheté la *Massachusetts Financial Services* comme outil de mise en marché aux États-Unis—il s'agit d'une importante société de fonds mutuels disposant d'un réseau de distribution très puissant—pour continuer à vendre des fonds mutuels, mais également pour nous permettre d'offrir nos régimes de rente à versements variables, nous nous sommes adressés au surintendant et avons obtenu la permission d'investir jusqu'à 4 p. 100 dans notre filiale *Sun Life* américaine, puisque nous avions besoin de cela pour justifier le prix que nous devions payer afin d'acquérir la *Massachusetts Financial Services*.

Nous avons donc actuellement la permission d'investir 4 p. 100 dans cette seule filiale. Nous avons également d'autres filiales; nous en avons une au Royaume-Uni. Alors même en faisant abstraction de nos activités au Canada, la règle des 5 et 2 limiterait les activités des entreprises que nous détenons déjà à l'étranger.

M. Acheson: Monsieur Castonguay voudrait ajouter quelque chose.

M. Castonguay: Nous avons connu une situation semblable. Il y a quelques années nous avons acquis une Société d'assurance-vie américaine et, puisque notre société est plus petite que la plupart de celles représentées ici, la limite de 2 p. 100 nous accordait très peu de marge de manoeuvre et nous avons donc dû nous adresser au surintendant.

[*Text*]

This investment has proved to be one of the most successful investments we have among all our investments, and it allows us to do business in the United States, which I think is a very positive development.

The superintendent responded positively to our proposal to have the limit increased, but we were in an uncertain situation while we were negotiating. You have to seize these opportunities as they arise, and we thought the situation was quite uncomfortable for a while.

We acquired, more recently, a company in Great Britain. We think it was a good acquisition. We want to regroup our operations with that company over there. Again we were faced with that 2% limit. At one point I asked the superintendent: Why 2%; why not 3%, 4%, 5%? This was when Mr. Humphries was the superintendent, and he was there when it was introduced. He said this limit had been included in the legislation to accommodate the creation of subsidiaries in the West Indies and the Caribbean Islands so the 2% was reasonable because of the size of the market there. He said it was a totally arbitrary figure, and I believe, based on our experience with the kinds of developments a number of Canadian companies are going through abroad, that this limit really needs to be revised upwards.

These investments we are making in the development of life and the acquisition of life companies abroad may be among the best investments we can make.

Mr. Carter: Supplementary to that, would there not be a concern, if you just went for your recommendation, say, of 15% of assets, that you would not have the necessary diversity? That certainly has been a problem in depository institutions of late.

• 2125

Mr. Castonguay: I do not think, Mr. Chairman, with due respect, we would put so many eggs in the same basket. While in one situation we would want to invest more than 2%, we would not necessarily go all the way up to investing in life subsidiaries abroad up to 15%. We would want to retain some of that margin for diversification in Canada.

Mr. Carter: I think there is a concern expressed within the five and two proposal effectively for the 10% limitation on real estate. Maybe we could have your views on that particular aspect.

Mr. Castonguay: I am sorry, I . . .

Mr. Carter: I believe there is a 10% maximum assets in real estate.

Mr. Castonguay: Yes.

Mr. Carter: And a five and two would no doubt cause you to cut down on that portion of your portfolio.

Mr. Castonguay: I am sorry, but maybe another member of the group . . . I have some difficulty in seeing the relationship between the two.

[*Translation*]

Cet investissement s'est avéré l'un des meilleurs que nous ayons réalisé, et il nous permet de faire des affaires aux États-Unis, ce qui à mon avis est certainement un avantage.

Le surintendant a réagi positivement à notre proposition de dépassement de la limite, mais pendant ces négociations nous vivions dans un climat d'incertitude. Il y a des occasions qu'il faut saisir au vol, et pendant un certain temps nous avons connu une situation assez tendue.

Un peu plus récemment nous avons fait l'acquisition d'une compagnie en Grande-Bretagne. Nous pensons avoir fait une bonne affaire. Nous voudrions consolider nos intérêts avec cette compagnie là-bas. Encore une fois nous avons buté sur la limite de 2 p. 100. À un certain moment j'ai demandé au surintendant: pourquoi 2 p. 100? Pourquoi pas 3 p. 100, 4 p. 100, 5 p. 100? M. Humphreys était surintendant à ce moment-là et il était en poste lorsque cette limite a été imposée. Il m'a dit que ce maximum avait été inscrit dans la loi pour permettre la création de filiales aux Antilles; le plafond de 2 p. 100 était raisonnable considérant la taille du marché là-bas. Il a dit que c'était un chiffre absolument arbitraire; considérant le genre d'initiative que prennent un certain nombre de sociétés canadiennes à l'étranger, je crois vraiment que cette limite devrait être révisée à la hausse.

Ces investissements dans des sociétés d'assurance-vie étrangères sont parmi les meilleurs que nous puissions réaliser.

M. Carter: Egalement, si vous respectiez votre recommandation d'un plafond de 15 p. 100 des actifs, croyez-vous qu'il vous serait difficile d'assurer la diversité nécessaire? Dernièrement cela a sûrement posé certains problèmes aux institutions de dépôt.

M. Castonguay: Monsieur le président, je ne crois pas que nous mettions autant d'oeufs dans le même panier. Même si dans certaines situations nous voudrions investir plus de 2 p. 100, nous n'irions pas nécessairement jusqu'à investir 15 p. 100 du total dans des sociétés d'assurance-vie à l'étranger. Nous voudrions conserver une certaine marge nous permettant une certaine diversification au Canada.

M. Carter: Je crois que lorsqu'on propose un plafond de 5 et 2 p. 100, on pense au plafond de 10 p. 100 existant actuellement sur les biens immobiliers. Vous pourriez peut-être nous faire part de vos idées sur cet aspect.

M. Castonguay: Je suis désolé, je . . .

M. Carter: Je crois qu'il y a un plafond de 10 p. 100 de l'actif total pour les biens immobiliers.

M. Castonguay: Oui.

M. Carter: Et un plafond de 5 et 2 p. 100 vous obligerait sans doute à réduire cette partie de votre portefeuille.

M. Castonguay: Je suis désolé, mais peut-être qu'un autre membre de notre groupe . . . Je ne vois pas le rapport entre les deux.

[*Texte*]

Mr. Devlin: I thought our investments in real estate were quite separate from the other kinds of investment limitations we have been talking about. I believe we were asking at one time for 15% in limitation investment on real estates, but not to include real estate that would be used by a corporation for its corporate purposes, such as its head office or the building it is housed in in its head office or say the branch offices if it owns branch properties across Canada.

Mr. McCrossan: I am not sure whether you are referring to the package as a . . . I think there is a 10% limit currently on investment in real estate subsidiaries.

Mr. Mair: Subsidiaries in real estate.

Mr. McCrossan: That is right.

Mr. Mair: That is the difference.

Mr. McCrossan: So there is currently a 10% limit in real estate subsidiaries. Mr. Carter is asking whether, if you limit it to 5% overall, that would affect any real estate subsidiaries that are currently in place.

Mr. Mair: Without looking specifically at numbers, I would think some Canadian companies would be very severely impacted, yes.

Mr. Castonguay: Now I can see the point more clearly, and I am sorry that it took a little while. In our case, we would have to divest most of our real estate investments if we had to fit within the 5% rule or divest our investments in life subsidiaries in other countries—one or the other.

Mr. Carter: Turning to stock life companies, there is a 30% share ownership limit per corporation. You figure this should be maintained as opposed to being reduced to 10%, which is a proposal of the green paper. Could you give us some indication as to why it ought to be maintained?

Mr. Orser: Mr. Chairman, I guess I could comment on that. Even today the 30% limit gives some corporations or some life insurance companies like our own, like Great West . . . Great West may have commented on this problem in their presentation, because the relationships that represents with, for example, listed companies—companies listed on the stock exchanges—means that in the case of London Life there is something like now 7%, 8% or 9% of the total market value of the Toronto Stock Exchange that is removed from our purview in terms of investment activity. We get concerned about the sort of diversification term Mr. Carter has referred to when that amount is taken away.

We think the reduction to 10% would put an even more severe constraint on the securities in which we can invest. Many of these, because of the way the math works out, are really companies where any significant influence on the activity of the companies whose securities are listed is pretty remote. That is an important reason, because it really does remove significant parts of the market from the investment potential of the company.

Mr. Castonguay: There is another consideration. It may have been covered to a certain extent in Mr. Orser's remarks.

[*Traduction*]

M. Devlin: Je croyais que nos placements immobiliers n'étaient pas assujettis aux restrictions sur les placements dont nous parlions. Il me semble que nous avons déjà proposé un plafond de 15 p. 100 sur les placements immobiliers, en excluant la part de l'immobilier utilisée par la société pour ses propres fins, telles que son siège social, le bâtiment où il se trouve, ou les bureaux des filiales, si celle-ci est propriétaire de filiales au Canada.

M. McCrossan: Je me demande si vous faites allusion à l'ensemble . . . Je crois qu'il existe actuellement un plafond de 10 p. 100 sur la participation dans les filiales immobilières.

M. Mair: Les filiales immobilières.

M. McCrossan: C'est exact.

M. Mair: Voilà la différence.

M. McCrossan: On applique actuellement un plafond de 10 p. 100 dans le cas des filiales immobilières. M. Carter demande si les filiales immobilières actuelles ne subiraient pas les conséquences d'un plafond de 5 p. 100 du total.

M. Mair: Sans invoquer de chiffres, je suis persuadé que certaines sociétés canadiennes en souffriraient sérieusement. C'est exact.

M. Castonguay: Je vois mieux maintenant ce que vous voulez dire. Je suis désolé d'avoir été si lent. Quant à nous, il nous faudrait nous défaire de la plupart de nos placements immobiliers si nous devions respecter le plafond de 5 p. 100, ou nous défaire de nos placements dans les filiales d'assurance-vie dans d'autres pays—l'un ou l'autre.

M. Carter: Quant aux compagnies d'assurance-vie par actions, la limite de participation est de 30 p. 100 pour chaque compagnie. Vous pensez que cela devrait être maintenu plutôt que réduit à 10 p. 100, comme le propose le Livre vert. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi vous êtes d'avis qu'il devrait être maintenu?

M. Orser: Monsieur le président, je pourrais intervenir sur ce point. Même de nos jours, le plafond de 30 p. 100 signifie que certaines compagnies, certaines compagnies d'assurance-vie telles que la nôtre, ou *Great West* . . . Il se peut que *Great West* ait soulevé ce problème dans son exposé à cause des liens qui existent avec les compagnies cotées à la bourse—cela signifie donc que dans le cas de la *London Life*, environ sept, huit ou neuf pour cent de la valeur totale du marché à la Bourse de Toronto échappent à nos placements. Nous sommes préoccupés lorsque M. Carter parle de diversification et qu'un tel montant nous est enlevé.

Nous estimons que la réduction à 10 p. 100 imposerait des contraintes encore plus graves sur nos placements en titres. Pour des raisons de mathématiques, il s'agit pour la plupart de compagnies qui n'ont guère d'influence sur les activités de compagnies dont les titres sont cotés. Voilà une raison majeure, car la compagnie se voit ainsi interdite certains types de placements sur le marché.

M. Castonguay: Il y a une autre considération. Il se peut que M. Orser y ait déjà touché. Nous répondons à un besoin en

[*Text*]

We are one of the providers of equity investment in Canada and we would be limited in providing equity funds, which are needed. There are not many other types of financial institutions investing in the way we are doing, in equity, except for pension funds.

• 2130

Mr. Acheson: We believe this is one area where no abuse can be pointed to. It has worked well in the past, and frankly we are saying "If it ain't broke, don't fix it".

Mr. Carter: I have a final question in the section that relates to the quality of mortgages. We are finding that with a number of presentations there is a very contentious issue taken in the technical supplement on the definition of mortgage, what is a quality mortgage and the percentages that ought to be applied. You have aptly pointed out that you would rather see an uninsured junior mortgage being part of the quality mortgage or being defined as quality mortgage simply based on a 75% loan-to-value ratio. Would you care to comment and help the committee in this regard?

Mr. Acheson: Mr. Orser, do you want to take this?

Mr. Orser: I would rather pass that one on to somebody who is in the mortgage business. Don, can you handle that one?

Mr. Elliott: I think the supposition is that there can be a second mortgage that is of equal quality to a first mortgage and it is simply a matter of the quality of the risk.

The Chairman: If you have lots of money in the first mortgage in front of it as part of your leverage.

Mr. Elliott: I beg your pardon?

The Chairman: Would you take the first mortgage amount in front of the second as part of the leverage allowed to your company?

Mr. Elliott: I am not sure it would be fair to answer that question from a leverage point of view. I think the best thing to do is the answer I have just given. There are second mortgages that are certainly equal and indeed sometimes of superior quality to first mortgages.

The Chairman: What do you do when the first mortgagee forecloses? Do you say well, we are equal to the first and we have foreclosed too, and not keep the first up?

Mr. Elliott: I am not sure we are talking about the same risk.

The Chairman: Okay.

Mr. Devlin: Apart from the fact that you do have a forced investment to take over the first to handle your security, Mr. Chairman, by the same token the exposure is still 75% ratio to the value of the property and the property is still there.

The Chairman: If you want to maintain your interest, you have to keep the first in good standing. If you do not, you lose

[*Translation*]

capital-actions au Canada et nous serions alors limités. Peu d'autres institutions financières ont des placements en actions comme nous, à part les régimes de pension.

M. Acheson: Je crois qu'il s'agit d'un domaine où on ne peut pas prétendre qu'il y a eu des abus. Cela a bien fonctionné par le passé, et notre attitude est de dire: «Si cela va bien, laissez faire».

M. Carter: J'ai une dernière question à propos de la section qui traite de la qualité des hypothèques. Il nous est apparu que dans certains exposés on contestait fortement la définition du terme hypothèque donnée dans le supplément technique, à savoir ce que l'on entendait par hypothèque de qualité et quels pourcentages devraient être appliqués. Vous avez signalé, avec justesse, qu'il serait préférable d'avoir une hypothèque de second rang non assurée, qui ferait partie de l'hypothèque de qualité, ou qui serait définie comme une hypothèque de qualité fondée sur un rapport du prêt à la valeur totale de 75 p. 100. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point?

M. Acheson: Voulez-vous répondre, monsieur Orser.

M. Orser: J'aimerais mieux demander à quelqu'un qui connaît le domaine des hypothèques de répondre. Don, pourriez-vous le faire?

M. Elliott: Je crois que l'on suppose qu'il pourrait y avoir une deuxième hypothèque de même qualité que la première hypothèque. C'est surtout la question du risque qui intervient.

Le président: Si vous avez beaucoup d'argent dans votre première hypothèque, cela fait partie de votre levier financier.

M. Elliott: Pardon?

Le président: Prendriez-vous la valeur d'une première hypothèque avant la deuxième, comme levier financier autorisé à votre compagnie?

M. Elliott: Je ne crois pas que l'on puisse faire intervenir ici la question du levier financier. Je crois que la meilleure façon d'envisager le problème est celle que je vous ai déjà présentée. Il y a des deuxièmes hypothèques qui sont sûrement de qualité égale ou même supérieure aux premières hypthèques.

Le président: Que faites-vous lorsqu'il y a forclusion du premier créancier hypothécaire? Dites-vous, la qualité est la même que pour le premier et il y a aussi eu forclusion, et vous laissez tomber le premier?

M. Elliott: Je ne sais pas si nous parlons du même risque.

Le président: Très bien.

M. Devlin: Nonobstant le fait que cela représente un placement forcé, monsieur le président, le risque est toujours de 75 p. 100 de la valeur de la propriété, et la propriété demeure.

Le président: Si vous voulez maintenir votre intérêt, il faut vous assurer que la première hypothèque se porte bien. Sinon,

[*Texte*]

out. So supposing there is a 60% first mortgage and you are in a 15% second position, and the total is 75% of value, you have to pony up 60% of the value of the property to maintain your 15% equity. Do you tell me that is the same kind of risk?

Mr. Devlin: Well, I do not think our proposition was that it was the same kind of risk. I think we were strictly looking at the exposure of the company to the . . . Rather than making first mortgages at 75%, which it could do, here it has made a second where there has been a first and the amount of exposure . . .

The Chairman: If you made the first at 75%, you would not have to keep somebody else up.

Mr. Devlin: True. It is forcing an investment into the . . .

The Chairman: And if the property values dropped dramatically you would still be able to foreclose and still have title to the property without having to pay out the first.

Mr. Elliott: But sometimes, Mr. Chairman, where mortgages get paid down, particularly commercial mortgages, the owner will come back and will want to do some refinancing; in that case a second mortgage is sometimes of very superior quality.

Mr. Carter: I do have a supplementary, and it relates to the emergency legislation that is being proposed for depository institutions, not necessarily for yourself, and that is the regulator's ability to value real estate assets. As we all well know, often these things may be emergency legislation for one segment of the financial sector, financial industry, but they could eventually creep into your regulation that is governing insurance. How do you see the regulator's power to value real estate assets?

Mr. Devlin: I certainly think, Mr. Chairman, that our brief supports the idea that real estate is a much different situation than other kinds of securities where you do not have a ready market for this and therefore the supervisory powers would have to be certainly more extensive in this particular area. I understand there is going to be some strengthening of the supervisory power in this area, and I am not so sure we would find that a problem for us.

• 2135

The Chairman: Mr. Madden.

Mr. Dennis Madden (Consultant to the Committee): Thank you, Mr. Chairman. In the CLHIA brief to the federal government in September 1983 you recommended, as we have been discussing, that 15% of assets be used for subsidiaries. Again, as recently as March of this year to the Dupré committee, you recommended that subsidiaries be used—or at least the option that they be used—to do anything they could do within the company. The response in the green paper has been this five and two limitation on you. In sharp contrast to that, Bill 75 in Quebec has permitted the use of downstream holding companies, expanded use of subsidiaries, in-house powers and

[*Traduction*]

vous perdez. Supposons que vous ayez une première hypothèque de 60 p. 100, une deuxième de 15 p. 100, qui représente 75 p. 100 de la valeur. Il vous faut verser 60 p. 100 de la valeur de la propriété afin de maintenir une participation de 15 p. 100. Cela représente-t-il le même risque, à votre avis?

M. Devlin: Je ne crois pas que nous voulions suggérer qu'il s'agissait du même risque. Nous ne faisions qu'examiner le risque encouru par la compagnie . . . plutôt que d'avoir des premières hypothèques à 75 p. 100, ce qui serait possible, ils ont fait une deuxième, et le risque est de . . .

Le président: Si vous aviez une première hypothèque à 75 p. 100, vous n'auriez pas à soutenir quelqu'un d'autre.

M. Devlin: C'est exact. Il s'agit d'un placement forcé . . .

Le président: Et si les valeurs immobilières chutent de façon radicale, vous pourriez toujours forclore et garder le titre de votre propriété sans avoir à rembourser la première hypothèque.

M. Elliott: Dans certains cas, cependant, monsieur le président, des versements sont faits sur l'hypothèque, en particulier des hypothèques commerciales, et le propriétaire dédice de refinancer. Dans un cas comme celui-là la deuxième hypothèque est parfois de qualité bien supérieure.

M. Carter: J'ai une question supplémentaire à propos de la législation d'urgence que l'on propose dans le cas des institutions de dépôt, pas nécessairement pour vous. Il s'agit de la capacité qu'ont les autorités de réglementation d'évaluer l'actif immobilier. Comme nous le savons tous, on prévoit parfois une législation d'urgence pour une partie du secteur financier, de l'industrie financière, et cela pourrait un jour se retrouver dans les règlements qui régissent l'assurance. Comment envisagez-vous le pouvoir qu'a l'autorité de réglementation d'évaluer l'actif immobilier?

M. Devlin: Monsieur le président, je crois que notre mémoire maintient que les biens immobiliers sont dans une situation très différente des autres titres pour lesquels il n'y a pas ce genre de marché. Il faudrait donc qu'il y ait un élargissement des pouvoirs de surveillance dans ce domaine. Je crois comprendre que l'on va augmenter les pouvoirs de surveillance dans ce domaine et je ne pense pas que cela nous posera de problème.

Le président: Monsieur Madden.

M. Dennis Madden (consultant auprès du Comité): Merci, monsieur le président. Vous avez recommandé dans le mémoire présenté par l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes au gouvernement fédéral en septembre 1983 que 15 p. 100 de l'actif soient consacrés aux filiales. C'est de ce point que nous discutons. Vous avez aussi recommandé récemment, en mars de cette année, au comité Dupré qu'on ait recours aux filiales, ou du moins que cette option existe, pour exercer toute les activités possibles au sein de la compagnie. On examine ce problème dans le Livre vert en vous imposant un plafond de 5 et 2 p. 100. Par contraste, le

[*Text*]

broadened powers. My question is to ask you if there is anything in that Bill 75 model you would like to see, from your vantage point, incorporated in any future federal legislation.

Mr. Acheson: Mr. Chairman, much of the investment limits proposed within our latest submission to you are a reflection of Bill 75. So yes, what you say is true; there is much in Bill 75 we would like to see passed into federal legislation.

Mr. Bernier: On the issue of subsidiaries I would remind the committee that Bill 75 allows life insurance companies to own subsidiaries engaged in any lawful business without any restrictions on the type of business the subsidiary may engage in. There are quantitative limits on investment in subsidiaries, depending on whether the subsidiary is engaged in the financial sector or the non-financial sector. Quebec Bill 75 on this particular issue has endorsed the New York approach, which also allows subsidiaries engaged in any lawful business. The percentages on pages 18 and 19 of our response to the green paper, dealing with quantums, are similar to those now found in Bill 75, with one or two exceptions.

Mr. Madden: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: I have a question just following up on the real estate value. Several of the financial institutions that have failed—I guess the Pioneer Trust, CCB, and so on—did not recognize in their statements the fact that properties in which they had invested, particularly in western Canada, were not occupied or had fallen in market value or whatever. I understand several of the office towers in Calgary and Edmonton were indeed financed by life companies and are sitting unoccupied—or to a large extent unoccupied. Have those investments generally been written down to reflect the fact that they are not worth what they were built at? Or are the companies in your association continuing to hold those at book value and consequently overstating the strength of the companies?

Mr. Acheson: Would anyone like to own up to owning some of those?

Mr. Galt: I would be happy to speak as the owner of three office towers in Calgary. We built the first two and they were fully leased for mostly long-term leases at about twice the rental rates we had projected when we started them. So we started the third one at just the wrong time, I will admit. But our total rental experience on the three is better than needed to justify the values, because the first two were so successful.

We take very great care not to overvalue our real estate. As a matter of fact, just on that subject, in the last couple of years we have done quite a bit of selling of real estate, and the excess market over what we have received has been about twice what we were carrying on our books. So we have been conservative.

[*Translation*]

Bill 75 au Québec a permis aux sociétés de portefeuille en aval une utilisation plus large des filiales, les pouvoirs directs et élargis. J'aimerais savoir s'il y a des points dans le projet de loi 75, à titre de modèle, que vous aimeriez voir inclus dans une législation fédérale future.

M. Acheson: Monsieur le président, la majorité des plafonds sur les placements que nous proposons dans notre dernier mémoire reflètent le projet de loi 75. Vous avez donc raison; il y a de nombreux aspects du projet de loi 75 que nous aimerions faire inclure dans la législation fédérale.

M. Bernier: Quant à la question des filiales, j'aimerais rappeler au Comité que le projet de loi 75 autorise les sociétés d'assurance-vie à acquérir des filiales se livrant à toute activité commerciale légale sans limiter ses activités. Il existe des plafonds quantitatifs aux investissements dans les filiales, selon que celles-ci exercent ou non des activités dans le secteur financier. Le projet de loi 75 du Québec a adopté sur cette question l'approche de l'État de New York, qui autorise aussi les filiales exerçant des activités légales. Les pourcentages cités aux pages 18 et 19 de notre document répondant au Livre vert, qui concernent les quanta, sont semblables à ceux qui se trouvent actuellement dans le projet de loi 75, à une ou deux exceptions près.

M. Madden: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: J'ai une question à propos de la valeur immobilière. Plusieurs institutions financières qui ont fait faillite, le *Pioneer Trust*, la BCC, etc. ne reflétaient pas dans leurs états financiers le fait que certaines propriétés dans lesquelles ils avaient des placements, en particulier dans l'Ouest du Canada, étaient non occupées ou avaient perdu de la valeur sur le marché, ou autre. Je crois comprendre que plusieurs des immeubles de bureaux à Calgary et à Edmonton étaient financés par des sociétés d'assurance-vie, mais n'étaient pas, ou peu, occupés. Ces investissements ont-ils été inscrits afin de refléter leur baisse de valeur? Ou, est-ce que les compagnies qui font partie de votre association maintiennent les mêmes valeurs aux livres et exagèrent ainsi leur stabilité financière?

M. Acheson: Y a-t-il quelqu'un qui admettrait détenir ce type de compagnie?

M. Galt: Je serais très heureux de parler à titre de propriétaire de trois immeubles à bureaux, à Calgary. Nous avons construit les deux premiers immeubles et ils étaient entièrement loués, avec une majorité de baux à long terme, à environ deux fois les loyers que nous avions prévus au départ. Nous avons donc démarré la construction d'un troisième immeuble au mauvais moment, je le reconnais. Cependant, notre expérience générale dans ce secteur justifie amplement les valeurs puisque nous avons eu un tel succès avec deux immeubles sur trois.

Nous prenons soin de ne pas surévaluer nos biens immobiliers. En fait, nous avons vendu énormément de biens immobiliers au cours des dernières années et l'excédent du marché par rapport à ce que nous avons obtenu correspond environ au double des valeurs aux livres. Nous avons donc été prudents.

[*Texte*]

Mr. McCrossan: It might not be a problem with the Sun, but I could imagine a smaller company with an office tower in Edmonton or Calgary that . . . This comes back to the idea of whether the superintendent should have the right to step in and stipulate values for real estate.

• 2140

Mr. Castonguay: Mr. Chairman, we had an interesting experience in Calgary. We acquired an office building a few years ago. Seven floors were occupied by the City of Calgary. When the renewal of the lease came up, Petro-Canada in its new building, which obviously cost much more than our old building, offered them terms that were much more favourable than the ones we were able to offer. So we lost the City of Calgary. We found ourselves in 1982, I believe, with seven floors completely empty. We took the value of that building down in our books. We were not very pleased by the whole incident, but that is what we did.

Mr. Acheson: We are recommending that real estate values be carried at adjusted market or market values.

The Chairman: Are there any other questions by any members?

I want to thank you for an excellent presentation and for allowing us to get into some difficult subjects with you. I understand a number of your companies will be making separate briefs later this week, so I suppose we will see you around most of the week, Mr. Acheson and others.

Mr. Acheson: Yes. I am sorry we did not have more investment expertise on our panel this evening. It was obvious that is one area where we were lacking. But thank you again for allowing us to come before you.

The Chairman: Thank you very much. We are meeting in 269 West Block tomorrow all day. Amend all your requirements; it is 269 West Block, starting at 9.30 a.m. tomorrow. The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

M. McCrossan: Ce n'est peut-être pas un problème dans le cas de la *Sun*, mais ce pourrait l'être dans le cas d'une petite compagnie ayant un immeuble à bureaux à Edmonton ou à Calgary. Ceci nous ramène à la question de savoir si le surintendant devrait être autorisé à intervenir et à imposer des valeurs aux biens immobiliers.

M. Castonguay: Monsieur le président, nous avons eu une expérience intéressante à Calgary. Nous avons acheté un immeuble à bureaux il y a quelques années. La ville de Calgary en occupait sept étages. Lors du renouvellement du bail, Petro-Canada, avec son nouvel immeuble qui avait manifestement coûté beaucoup plus que notre vieil immeuble, a offert des conditions à la ville qui étaient beaucoup plus favorables que celles que nous pouvions nous permettre. Nous avons donc perdu notre locataire. Nous nous sommes retrouvés, en 1982 je crois, avec sept étages tout à fait vides. Nous avons dû radier la valeur de cet immeuble dans nos livres. Toute cette affaire ne nous a pas du tout enchanté, mais voilà ce qui nous a fallu faire.

M. Acheson: Nous recommandons que soit porté au livre la valeur des biens immobiliers au niveau de la valeur du marché rajustée ou à la valeur du marché.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Je tiens à vous remercier de votre excellent exposé et de nous avoir permis d'aborder des sujets difficiles. Je comprends que plusieurs de vos sociétés vont présenter leur propre mémoire plus tard cette semaine; je suppose donc que nous allons vous voir presque toute la semaine, monsieur Acheson et les autres.

M. Acheson: Oui. Je regrette que nous n'avions pas plus de spécialistes en investissement ici ce soir. C'était manifestement l'un des domaines où nous avons accusé une lacune. Toutefois nous vous remercions encore une fois de nous avoir permis de comparaître.

Le président: Merci beaucoup. Nous nous réunirons toute la journée demain à la salle 269 de l'édifice de l'Ouest. Notez bien cela, à l'édifice de l'Ouest nº 269, à compter de 09h30 demain. La séance est levée.

APPENDIX "FNCE-54"

REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS

THE POSITION OF
CANADA'S LIFE AND HEALTH INSURANCE INDUSTRY

August, 1985

20 Queen Street West, Suite 2500, Toronto, Ontario M5H 3S2 (416) 977-2221

REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS
THE POSITION OF CANADA'S LIFE AND HEALTH INSURANCE INDUSTRY

Summary of Recommendations

The Canadian Life and Health Insurance Association submits a number of recommendations, following the main topic headings in the Green Paper and its technical supplement. Rationale for the recommendations is presented in the position paper.

1. DIVERSIFICATION AND EXTENDED POWERS

Page

- All life insurance companies should be authorized to create or to acquire subsidiaries engaged in any lawful business activity within a single overall limitation on total assets of 15 per cent .....

- Subsidiaries carrying on an activity or holding assets that the life insurer already is permitted to do "in-house" should be excluded from the 15 per cent rule .....

- The government's proposal -- to permit the holding of more than one subsidiary of the same type where there is regional specialization or historic reason -- should be expanded to include subsidiaries which do not sell the same product or service lines.....

- A commonly-owned group of financial institutions should be taxed on a consolidated basis, having the ability to transfer tax deductions and credits among corporations.....

- Restrictions should not be placed on the ability of life insurance companies to expand their "in-house" operations in numerous secondary activities .....

- A life insurance company should be allowed, under terms and conditions to be prescribed by either regulations or guidelines, to guarantee debts of any corporations they own .....

2. BOARDS OF DIRECTORS

- The government proposed three-quarters rule for attendance at scheduled board meetings in a year is overly restrictive and should be altered to require institutions to notify or advise shareholders and/or policyholders of directors' attendance.....

- To maintain independence, at least one-third of directors should not hold a similar position in corporations the core function of which pertains to another "pillar" of our financial system .....

3. SELF-DEALING TRANSACTIONS

- A series of proper safeguards could be established without inhibiting normal and necessary activities .....

4. CONFLICTS OF INTEREST

- Government should not proceed with the formation of a Financial Conflicts of Interest Office; rather, government should proceed with broadening the powers of the Superintendent of Insurance .....

5. SUPERVISION

- The Superintendent of Insurance should continue to be appointed for a long term, but the new head supervisor's appointment should not exceed five years .....

- The head supervisor of the new consolidated supervisory authority should be assigned a special mandate to establish a permanent consultation process with the provinces .....

6. INVESTMENT RULES

- Industry proposed quantitative limits, based on a percentage of total assets, excluding segregated funds, should be adopted .....

- It should be clarified that (1) the 75 per cent value to underlying property ratio applies equally to real estate that is not owner-occupied residential property and (2) second and junior mortgages need not be insured fully or otherwise guaranteed if within the 75 per cent rule.....

- For stock life insurers, the parent company's ownership threshold should be increased from 10 per cent to 30 per cent in corporations where shares are traded publicly.....

- The proportion of shares of corporations that life insurers may own should be maintained at the current 30 per cent level .....

- In the event that the share ownership limitation is reduced to 10 per cent, the existing holdings should be permitted to continue unaffected. Segregated funds held by life insurers should not be subject to this restriction.....

- The new investment rules which will apply to life insurance company segregated funds representing pension plans administered under deposit administration contracts, other than those providing guaranteed values, should meet pension investment rules, rather than investment rules applicable to life insurers .....

7. COMMERCIAL LENDING

- The life insurers' private placement investments should not be brought under the scope of the Bank Act .....

- If private placement activities of life insurers are to be confined within a percentage of total assets, we submit that a 20 per cent ceiling would be appropriate .....

8. NETWORKING

- On the question of tied-selling, a life insurer should be able to offer insurance coverage in combination with any other financial services, including credit, from another financial institution, provided that options are disclosed clearly .....

9. MUTUAL INSURANCE COMPANIES

- Life insurers should be granted the right to demutualize at this time, subject to terms and conditions prescribed by future regulation .....

- Stock life insurers should be provided with the same flexibility of diversification and extended powers as mutual companies .....

- All life insurers should be permitted to invest up to 15 per cent of assets in affiliates excluding those mentioned in the chapter on DIVERSIFICATION AND EXTENDED POWERS .....

- No limit should exist on investments in a single subsidiary .....

- Mutual life companies should be authorized to issue equity-type instruments under terms and conditions to be prescribed by either regulations or guidelines .....

- Canadian life insurers should be allowed to borrow money by the issue of bonds and debentures. Most foreign-owned life insurance companies are able to raise funds this way .....

- A clear and permanent statutory provision in federal insurance legislation should exist to ensure that mutuals which are legitimately Canadian are considered as such for all investment and government policy purposes .....

10. POLICYHOLDERS' COMPENSATION PLAN

- The prerequisites for the establishment of an efficient policyholders' compensation plan should include the following points:

  The powers of the Superintendent to prevent financial crises should be enhanced .....

  The initial capital and surplus requirements for incorporation should be raised to the level recommended by the government .....

  The industry's mandatory sharing of expenses incurred by the Superintendent in rehabilitating or winding-up insurers in life, accident and sickness insurance needs to be more equitable .....

  The Winding-Up Act should be revised to account for specific problems associated with the liquidation of a life insurer .....

- The Superintendent must have stronger authority to enforce timely and proper business conduct, before a policyholders' compensation plan can be established .....

11. INTERNATIONAL POWERS

- Canadian life insurers should be given by law, as a right, the same flexibility as the banks to expand, adapt and compete abroad .....

12. FOREIGN OWNERSHIP AND BANK ACT APPLICATION

- Canadian status should be granted to non-resident life insurers, based on their respective identifiable assets supporting liabilities in Canada for Canadian policyholders .....

- The Bank Act's definition of a foreign bank and the consequences of a life insurer becoming affiliated with a "foreign bank" should be revised .....

REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS
THE POSITION OF CANADA'S LIFE AND HEALTH INSURANCE INDUSTRY

INTRODUCTION

The Canadian life and health insurance industry currently services in Canada over 12 million individual policies, upwards of 25 million group insurance certificates and two million annuity contracts. As such, the industry has a significant and close connection with Canadians, especially through its distribution network. This well-established affiliation goes back to 1833, when the first life insurance company began to offer personalized risk and asset management services. Throughout the years, life insurers have shared at all times their customers' concerns for business integrity, institutional solvency, effective competition and adequate supervision. Today, these four elements of sound policy form the heart of proposed legislative reform. The Green Paper proposes means of reinforcing each element to establish a strong and viable financial services industry, capable of adjusting to a fast-changing environment where:

- Consumers, having experienced inflation's ravages and the worst recession since the Thirties, are much more aware of the need to plan for a wide set of contingencies. The need for more comprehensive financial services has never been stronger.

- Canadians appear to demand greater convenience, flexibility and choice from their financial services industry.

- In its brief to the Ontario Task Force on Financial Institutions (June, 1985), the Consumers' Association of Canada (Ontario) came out strongly for inter-sectoral competition with new services and maximum choice for consumers.

- People are becoming increasingly comfortable with new technology. They accept the fact that gradually computers and communications are forging electronic links among institutions in a process of convergence that will change the way financial products are delivered and serviced.

The Green Paper proposals for regulatory change address public concerns and expectations. Members of our Association support the reform as comprehensive, timely and responsible. It is important to understand that changes in Canada will not take place in isolation. Developments in financial services outside Canada already are having an impact here.

Many of the government proposals reflect recommendations contained in the September, 1983 CLHIA submission ("FINANCIAL SERVICES for the FUTURE") which received full membership endorsement. Our industry position regarding the Green Paper and its technical supplement reiterates matters that continue to be of great concern to the life and health insurance industry of Canada.

We are pleased the government is putting forward its proposals in a comprehensive way and with a sense of urgency. Any points we raise in this submission are to improve the legislative framework under which financial institutions will operate in the future.

At the outset, we wish to declare our support for the Financial Holding Company structure as a means of facilitating diversification for insurance companies.

We praise the federal government's approach to keep each "pillar" of Canada's financial services system separated on the basis of the laws governing their establishment and operation. Regulation by institution is a method that has served well the economic well-being of the country and the interests of all Canadians since Confederation. It accommodates orderly regulation and easy monitoring of institutional solvency and also preserves the "four pillars" concept.

We remain confident that cooperation and coordination of policy among governments will play a leading role, as it has in the past, in achieving what is best for

all Canadians. All financial institutions, large and small, federal and provincial, will benefit from the federal/provincial and inter-provincial harmonization of policies. Provincially-chartered and regulated institutions must not become over-regulated or subject to conflicting rules, if a healthy financial system is to thrive in Canada. Constitutional disputes over jurisdictional matters must be avoided.

Our comments, grouped under 12 headings, are submitted with a desire to attain the most appropriate balance among consumer interests, business practices and regulatory authorities.

DIVERSIFICATION AND EXTENDED POWERS
BOARDS OF DIRECTORS
SELF-DEALING TRANSACTIONS
CONFLICTS OF INTEREST
SUPERVISION
INVESTMENT RULES
COMMERCIAL LENDING
NETWORKING
MUTUAL INSURANCE COMPANIES
POLICYHOLDERS' COMPENSATION PLAN
INTERNATIONAL POWERS
FOREIGN OWNERSHIP AND BANK ACT APPLICATION

1. DIVERSIFICATION AND EXTENDED POWERS

Introduction

The grouping of two or more financial institutions under common ownership, as well as the ownership of a financial institution by another, are not new concepts to Canadians. Some life insurers are part of financial conglomerates. Others own directly mutual fund corporations, investment counselling and portfolio management firms, and property and casualty insurance subsidiaries. The same

is true for other categories of financial institutions, such as trust companies. Even financial institutions that are subject to statutory ownership restrictions have been allowed to own other providers of financial services. For example, banks may own service, export financing, mortgage loan, venture capital, leasing and factoring corporations and an unlimited range of subsidiaries abroad. Diversified financial institutions, whether organized upstream or downstream, are very much a part of our life. They have helped Canada grow and have provided Canadians with a financial system that is today the envy of many nations around the world.

(a) Mutual and Stock Insurers: Equal Competitive Footing

Stock life insurers today can diversify upstream through a holding company. The Green Paper recognizes this situation and goes on to propose that mutual insurers should be given powers to diversify downstream.

We endorse this proposal and strongly submit that **both** mutual and stock insurers should be given the same flexibility to diversify downstream.

As proposed in the Green Paper, all financial institutions in the same sector, such as insurance, will become subject to the same regulations and supervision. Therefore, we see no reason why stock insurers should not be allowed to diversify downstream in the same way foreseen for mutual insurers.

(b) Limits of Diversification

The extent of diversification proposed in the Green Paper is limited only to the grouping of regulated Canadian financial institutions. In a quickly-changing financial environment . . . where technology is changing faster than times, where institutions are increasingly sensitive to changes in foreign competing markets, where certain financial products and services are declining rapidly in popularity, where laws are always slow to recognize marketplace realities . . . a legislative measure capable of allowing institutions to adjust to this environment should be adopted.

Recommendation

Accordingly, we recommend that all life insurance companies be authorized to create or to acquire subsidiaries engaged in any lawful business activity within a single overall limitation on total assets of 15 per cent, subject to the Superintendent's prior approval of investment in certain subsidiaries. Any "material" investment in a subsidiary and the financial results of such investments should be disclosed in the life insurer's audited financial statements. Reluctantly, however, if unrestricted types of subsidiaries are not acceptable to the government of Canada, we recommend that:

(1) the list of permitted subsidiaries be broadened to include any company, whether incorporated in Canada or abroad, operating within the financial services industry and (2) "ancillary business" subsidiaries continue to be allowed by way of ministerial discretion.

Recommendation

Subsidiaries carrying on an activity or holding assets that the life insurer already is permitted to do "in-house" should be excluded from the 15 per cent rule.

Recommendation

We endorse the government's proposal to permit the holding of more than one subsidiary of the same type where there is regional specialization or historic reason. We recommend that this proposal be expanded to include subsidiaries which do not sell the same product or service lines.

(c) Tax Consideration

Whereas the Green Paper proposes to tax institutions belonging to a financial holding company structure individually, the May Budget Paper, "A Corporate Loss Transfer System for Canada", would allow a commonly-owned group of corporations to be taxed on a consolidated basis. As stated in the Budget Paper, tax consolidation, or tax-loss transfer systems as they are called, "has the potential of reducing the complexity of business operations and freeing managers from concerns about structuring business organizations to reflect tax constraints". Without consolidation, we believe the corporate structure the government proposes would be much less attractive.

Recommendation

A commonly-owned group of financial institutions should be taxed on a consolidated basis, having the ability to transfer tax deductions and credits among corporations.

Extended Powers

We endorse fully the government proposal to give life insurers "the same general corporate powers as have already been granted to commercial corporations and to banks: that is, subject only to such restrictions as are in their governing legislation, they would be able to engage in any business activity that would be lawful for a natural person".

Recommendation

As recommended in our original submission, restrictions should not be placed on the ability of life insurance companies to:

- act as trustees in limited circumstances, namely the administration of pension plans, registered savings plans, and funds payable under insurance contracts

- lend money to consumers wishing to buy insurance and annuities

- issue and redeem securities on behalf of any government in Canada (federal, provincial or municipal). This would include the power to market Canada Savings Bonds.

- engage in financial leasing

- sell financial products and services of other organizations on a fee-for-service basis

- participate in mortgage and real estate syndication

- meet the needs of their customers for custodial and safekeeping services

- issue debt instruments.

Recommendation

In addition, a life insurance company should have the freedom to establish subsidiaries for performing any activity in which it may engage directly if it appears to serve certain markets or to provide certain types of services more efficiently and more acceptably to the public.

In order to facilitate the financing of subsidiaries, life insurers should be allowed, under terms and conditions to be prescribed by either regulations or guidelines, to guarantee debts of any corporations they own.

2. BOARDS OF DIRECTORS

Introduction

The industry's remarkable past performance of institutional solvency, outlined later in our discussion of a policyholders' compensation plan, is a reflection of the high standard of business conduct followed by directors of life insurance companies over the years.

Nevertheless, we encourage higher performance standards that are appropriate and realistic.

To ensure uniformity, our industry also endorses the government proposal that all directors of financial institutions should be subject to the same set of rules.

(a) Attendance Requirements

It is proposed by government to place attendance requirements upon board members. Directors would be required to attend at least three-quarters of the scheduled board meetings in a year. This is of concern to us, particularly if the penalties are onerous.

Recommendation

The three-quarters rule is overly restrictive and should be altered to require institutions to notify or advise shareholders and/or policyholders of directors' attendance.

(b) Interlocking Directorships

Life insurers would prefer that a certain proportion of directors be allowed to serve on the boards of affiliated institutions. This would provide consistency in strategic planning for the future and assure greater integrity of operations throughout a group of companies. At the same time, the supply of qualified and competent board members would not be affected adversely.

Recommendation

To maintain a certain degree of independence, it is our view that at least one-third of directors should not hold a similar position in corporations the core function of which pertains to another "pillar" of our financial system.

(c) Limits of Size

The large boards of directors of some deposit-taking institutions, where interlocking prohibition with similar independent organizations exists, reduce the number of individuals available for boards of other types of financial institutions. The "Big Five" chartered banks average 40 directors per board, with the five largest trust companies and life insurers averaging 27 and 18 directors, respectively. Whereas the maximum size of banks' boards is not limited by law, current federal insurance legislation places a limitation of 21 board members on life insurance companies. We welcome the government proposal limiting to 25 directors the size of boards of all financial institutions.

3. SELF-DEALING TRANSACTIONS

Introduction

Self-dealing refers to non-arm's-length transactions, more particularly to transactions of any kind between a financial institution and (1) influential persons (major shareholders, directors and senior officers) or (2) affiliated businesses.

As noted in the Green Paper, self-dealing is not necessarily harmful to the interests of a financial institution and its customers. Moreover, various types of transactions involving self-dealing are not of equal concern and severity.

Within a group of affiliated companies, the potential exists for major reductions in marginal costs through inter-company transactions and more effective use of established facilities and resources.

Substantial economies of scale can be accomplished by spreading fixed and distribution costs over additional product lines. Excess capacities in certain functions such as data processing, accounting or even investment services could be transferable to other lines of business, resulting in lower unit overhead expenses. Integration or coordination of certain other functions could yield additional cost savings. For example, the possibility exists for a multiple financial services operation to run more economically with a unified personnel division, a single purchasing unit, and one department handling the public relations efforts of the entire group.

We agree with the Green Paper's assertions that some self-dealing transactions could be abused and cause enormous losses, leading to possible insolvency and threatening the stability of the financial system.

We understand and fully support the need for effectively controlling abuses of self-dealing situations. Canadians must be protected from those who improperly handle the savings, investments and financial affairs of others. Legislation against dishonesty will not prevent it. Criminal sanctions and severe penalties appear to be a most effective deterrent.

Blanket Ban on Self-dealing: Possible Pitfalls

Any policy approaches to self-dealing must be realistic if Canada's financial system is to provide consumers with benefits of innovation and economic efficiency.

Unfortunately, in an attempt to control self-dealing, the government of Canada proposes an outright ban on all forms of self-dealing and anticipates keeping exceptions to a strict minimum. This is a drastic departure from the present situation, where only selected non-arm's-length transactions are prohibited, and where individuals and institutions are able to execute harmless and productive self-dealing transactions and discharge their responsibilities appropriately.

(a) An outright ban with exceptions that are too limited is overly constraining and contradicts the philosophy underlying the establishment of strong, viable financial conglomerates. For the government to permit the union of financial institutions and then to prevent them from making a broad range of productive inter-company transactions is inconsistent. Any synergy that might have developed from one or more combinations would be lost.

(b) An outright ban on transacting with board members would increase the difficulty of retaining the services of people with a wealth of knowledge, experience and contacts, who, otherwise, might be enticed onto the boards of more prestigious organizations. Consequently, the quality of the boards of financial institutions of lesser importance would diminish. We support the continuation of regulation that enables financial institutions to enter into transactions in the ordinary course of their business with their directors; for example, the lending by banks to directors or their significant commercial interests under the ordinary course of business terms.

Recommendation

We believe that proper safeguards could be established without inhibiting normal and necessary activities. Specifically:

- A financial institution should be prohibited from entering into an investment or lending transaction with its directors, senior officers, major shareholders, members of their immediate family, or with a corporate body of which 30 per cent or more of the voting shares are held by any one of these persons or a group of associates. (With respect to the 30 per cent rule, refer to our recommendation on investment portfolios in the chapter on **INVESTMENT RULES.**)

- Mortgage loans on principal residences and modest consumer loans should be allowed within quantitative limits.

- In the case of a life insurer, loans on the security of an insurance policy issued by the insurer should continue to be permitted.

- Other non-arm's-length transactions should be allowed, on the condition that they take place at market prices and under normal trading conditions or ordinary course of business terms. This requirement would ensure that where self-dealing does occur, the deals approximate arm's-length transactions.

- The creation of a responsible committee of the board, comprised of outside directors who are independent of any affiliated companies, should be mandatory for a financial institution. The committee would review in a timely manner significant non-arm's-length transactions, as well as significant transactions exhibiting any element of material conflict of interest referred to it under internal company reporting procedures.

- Any directors having an interest in a transaction under review should refrain from discussions and voting on the matter.

- A sale or purchase of significant assets where the value needs to be appraised should be completed only with prior notification of the regulatory authority. Recent failures of financial institutions have indicated that real estate transactions are of greatest concern. So much can be lost so quickly, without much chance of recovery. The latter transactions should be subject to the greatest degree of control.

Given these safeguards, together with the enhanced supervisory powers (see **SUPERVISION** chapter), board members would be charged with greater responsibility. Accordingly, we fully support the government proposal to incorporate into our governing legislation the Bank Act's comprehensive provisions for indemnification of a director against the costs and expenses incurred in civil, criminal or administrative action to which the director was a party, where the defence was successful.

4. CONFLICTS OF INTEREST

Introduction

Financial institutions are in a position of trust in handling funds belonging to the general public. If they are to survive and remain competitive, they must have an untarnished reputation for fairness, honesty and integrity in the conduct of their business. This reputation can be established only by the institutions themselves having regard for their respective products, services, operations, corporate structures and delivery systems. Employees and sales representatives in particular positions and functions are primarily responsible for any favourable or adverse reputation.

We agree with the Green Paper's statement that "in contrast to the more serious problems that arise from self-dealing, the problems raised by conflicts of interest do not tend to be of a nature that threaten the solvency of the institution involved."

Life insurance companies handle conflict of interest situations every day. Employees and managers are involved constantly in transactions affecting divergent interests such as policyholders and shareholders, participating and non-participating policyholders, unit-holders of various mutual funds and segregated accounts. They operate under well-established rules and traditions, the effectiveness of which is attested by the industry's reputation for business

integrity. There are many examples of guidelines by which employees of life insurance companies are guided in avoiding situations which may involve conflicts of interest or other improper business conduct.

Sales representatives and market intermediaries in the life and health insurance industry are equally subject to standards of professional ethics.

When a customer has suffered a loss from an abuse of a conflict of interest by an agent or employee of a life insurance company, redress is currently possible through various means. The life insurer may offer compensation voluntarily as a goodwill gesture to maintain its reputation. Following a complaint, the Superintendent of Insurance may intervene to achieve customer satisfaction. Finally, an unsatisfied customer may resort to the judicial system for redress.

Financial Conflicts of Interest Office

We query the need to create a new Financial Conflicts of Interest Office with an additional bureaucracy to review complaints, and to investigate and bring actions to the courts on complainants' behalf.

The current civil remedies available to consumers for redress in cases of abuses of conflicts of interest are totally adequate and need not be expanded.

If the government believes that the judicial system is slow in processing claims for damages, its concern should be directed to those responsible for administering the system.

Life insurers in all areas of their operations are already subject to the investigation powers of more than 60 regulatory authorities, such as federal and provincial Superintendents of Insurance, securities commissions, Revenue Canada, provincial taxation authorities, human rights commissioners, the Director of Investigation and Research, Consumer Protection bureaux, to name several. We see no justification for adding another institutional layer of government investigators at the expense of taxpayers. Government officials

under existing legislation now may access company records and require all pertinent information.

A Financial Conflicts of Interest Office could try conflict of interest cases in the media before they reached the court and, as a result, unnecessarily damage a financial institution's reputation.

Recommendation

On the basis of the above arguments, we submit that government should not proceed with the formation of a Financial Conflicts of Interest Office. (Note the chapter on SUPERVISION and reference to Superintendent of Insurance, where we support broader powers and authority.)

5. SUPERVISION

Introduction

Canadian consumers have benefited from responsible administration of federal insurance legislation and efficient supervision of life insurers by the Superintendent of Insurance. No policyholder of a federally-incorporated life insurance company and no beneficiary in Canada or elsewhere has ever lost a dollar through non-payment of the amount guaranteed in the policy, on death, or on maturity of the contract. Canadians insured with non-resident life insurers doing business in Canada on a branch basis have been equally well served since 1879.

(a) Extra Powers

We support the extra powers given to the Superintendent to (1) require stoppage of questionable practices through cease-and-desist orders, (2) force divestiture

of prohibited investments or loans, (3) obtain information on the immediate and ultimate ownership of companies, (4) suspend or remove directors for persistent violation of statutes, regulations or guidelines, (5) require restoration of assets illegally paid out of an institution and (6) take immediate control of assets of a weak institution under increased ground. However, the powers referred to under items (4) and (6) should be exercised only after authorization following "due process" of law. These steps will go a long way in strengthening even further the Superintendent's ability to prevent a financial crisis.

(b) Computerization

Our industry is prepared to cooperate in exploring the possibilities of placing the financial accounts of life insurers operating in Canada on a fully-computerized basis, with enhanced access by the supervisory authority. However, measures would be needed to protect the confidentiality of certain information. The use and disclosure of such information by the Superintendent should be restricted in a fashion similar to the secrecy obligation imposed upon the Inspector General of Banks by the Bank Act.

(c) Consolidation of Authority

We do not object to the consolidation into a comprehensive body of all supervisory authorities overseeing federally-regulated financial institutions and financial holding companies, provided (1) life insurers are supervised directly, as they are now, by an individual knowledgeable in the business and appointed for a long term and (2) the head supervisor's mandate does not exceed a period of five years.

Recommendation

The Superintendent of Insurance should continue to be appointed for a long term, but the new head supervisor's appointment should not exceed five years. This would ensure continuity and novelty.

(d) Federal/Provincial Harmonization

Federal and provincial laws applicable to Canada's financial system and bodies supervising financial institutions at both government levels must be in harmony if Canadians are to benefit from a rejuvenated financial services industry. Long and costly constitutional disputes over jurisdictional matters must be avoided.

Recommendation

We recommend that the new head supervisor, in addition to his or her administrative duties within the federal government's jurisdiction, should be assigned a special mandate: to establish a permanent consultation process with the provinces. This could resolve or reduce any differences regarding institutional solvency, effective competition and adequate supervision.

6. INVESTMENT RULES

Introduction

Directors of life insurance companies have fiduciary duty to manage the company's assets prudently. They must perform their functions carefully, ensuring that investments are (1) diversified appropriately and (2) reasonably well matched to the nature of the company's liabilities. The proposed "prudent man rule" or "portfolio approach" will not reduce the directors' responsibility.

(a) "Exception" Approach

We favour strongly the elimination of "quality" criteria that have outlived their usefulness and the replacement of the current listing of acceptable investments by the "exception" approach. Accordingly, investments would be eligible unless

specifically prohibited in the legislation. This approach, which provides greater flexibility in making investments, has been accepted and applied to the banking industry. Its adoption for life insurers would be appropriate.

(b) Quantitative Limits

Quantitative limits on broad categories of assets and on certain individual investments are fundamental to institutional solvency. They ensure diversification and facilitate proper matching between assets and liabilities.

Recommendation

Considering the liability structure of life insurance companies and investment rules adopted in other jurisdictions, namely Quebec and New York State, the following quantitative limits, based on a percentage of total assets, excluding segregated funds, are recommended as most suitable for the Canadian life and health insurance industry:

(a) four per cent in the common shares of a corporation, other than a subsidiary; 25 per cent in the aggregate in all common shares, other than the common shares of subsidiaries

(b) four per cent in the preferred shares of a corporation other than a subsidiary

(c) four per cent in the bonds, debentures, or other evidences of indebtedness of a corporation other than a subsidiary, including municipal corporations

(d) four per cent per parcel in real estate for the production of income; two per cent per parcel in other real estate except office for own use or expansion; 25 per cent in the aggregate of all income producing real estate

(e) four per cent in any one mortgage loan, unless the excess is insured or otherwise guaranteed by the federal government, an agency of Canada, a province, a foreign government or a reputable third party, or is insured by an insurance company registered in Canada

(f) 10 per cent in total in any one corporation, in any form whatever

(g) 15 per cent in total in subsidiaries and affiliates excluding those mentioned in the chapter on DIVERSIFICATION AND EXTENDED POWERS

(h) 50 per cent in aggregate in common shares, including shares of subsidiaries, preferred shares, other equity-type investments and real estate other than office for own use or expansion.

When any of these limitations confines an individual life insurer, the Superintendent of Insurance should be given the power to authorize greater flexibility.

(c) Mortgage Limits

With respect to limitations on single mortgage loans, we believe that no life insurer should hold a mortgage for an amount which, together with all other debts secured by the real estate ranking equally or higher, exceeds 75 per cent of the value of the real estate, unless the excess is guaranteed or insured as in (e) above.

Recommendation

It should be clarified that (1) the 75 per cent value to underlying property ratio applies equally to real estate that is not owner-occupied residential property and (2) second and junior mortgages need not be insured fully or otherwise guaranteed if within the 75 per cent rule.

(d) Investment Portfolios

Stock life insurers, whose shares are held by shareholders with vast portfolios, have a much reduced pool of available investments to consider. They are prohibited from making any investment (whether equity or debt) in corporations where those shareholders own more than a 10 per cent interest.

Recommendation

To enhance the investment scope, we recommend increasing the ownership threshold to 30 per cent in corporations where shares are publicly traded on a stock exchange or on the over-the-counter market.

(e) Share Ownership Limits Per Corporation

At present, life insurance companies cannot own more than 30 per cent of the common shares of any corporation other than permitted subsidiaries. Indications are that most of the small business enterprises in need of financing prefer an equity investment, as they do not have the cash flow to support debt servicing. Reducing the limitation to 10 per cent would impair severely the market process since (a) financing available to small businesses would be restricted further and (b) financial institutions provide the greatest source of this type of funding. In the future, these investments would have to be of a passive nature, like that of segregated funds. As such, a lower limit is unnecessary.

Recommendation

Since the 30 per cent limit serves a useful purpose and has not been abused, it should be maintained. The Green Paper proposes to restrict, on a consolidated basis, the proportion of shares of corporations that life insurers may own. We believe this disrupts effective portfolio management and imposes an unnecessary administrative burden.

Recommendation

In the event that the share ownership limitation is reduced to 10 per cent, we strongly recommend that existing holdings be permitted to continue unaffected. Segregated funds held by life insurers should not be subject to this restriction.

New investment rules for federally-regulated registered pension plans are proposed by the government. There always has been some difficulty arising from the fact that segregated pension funds created by life insurers under the Canadian and British Insurance Companies Act are subject to different rules than those applied to trusteed pension plans. In the managed pension fund business, if the investment rules which govern life insurance company segregated pension funds differ from those which govern trusteed pension plans, life insurers will be at a disadvantage relative to investment counsellors and trust companies.

Recommendation

The new investment rules which will apply to life insurance company segregated funds representing pension plans administered under deposit administration contracts, other than those providing guaranteed values, should meet pension investment rules, rather than investment rules applicable to life insurers.

7. COMMERCIAL LENDING

Introduction

As indicated in the previous chapter, life insurance companies help finance Canadian business enterprises through private placements allowed under current federal insurance legislation. They provide a useful service and fulfill a definite demand for equity as well as debt financing. They also play an important part in matching investments with liability profiles, particularly annuity liabilities.

With respect to debt financing by private placements, the government suggests they amount to "commercial loans". Private placements defined in this way would have to be done through an affiliated Schedule C bank. An exception would be the life insurer who does not belong to a financial holding company. In this case, the insurer would be limited in aggregate to a modest percentage of total assets.

The proposed definition of "commercial loans" is excessively broad. With very few exceptions, it would include all means of advancing funds, credit, or guarantee of funds to businesses. Life insurance company employees have acquired skill, knowledge and experience in this area. Borrowers and issuers have expressed no dissatisfaction. The flexibility under current federal insurance legislation allows them to develop innovative debt and equity instruments. Considering the volatile nature of the financial environment, innovation is a factor of efficiency. Private placements and commercial loans are not always perfect substitutes, but they compete with one another to some extent. The use of a separate corporation to carry on private placements in foreign markets (as the Green Paper proposals appear to suggest) would be unnecessarily constraining, particularly in the United States.

Recommendation

We see no justification in bringing under the scope of the Bank Act the life insurers' private placement investments, which are supervised and regulated under their own governing legislation.

Recommendation

At present, private placement activities of life insurers achieve the government's objective of competition, innovation and efficiency. If these activities are to be confined within a percentage of total assets, we submit that a 20 per cent ceiling would be appropriate.

8. NETWORKING

Introduction

The Green Paper and its technical supplement rightfully acknowledge that changes must be made to the laws and regulations governing distribution systems in order that they correspond to the institutional flexibility to diversify at the corporate level through affiliated businesses or networking arrangements.

We recommend networking as a natural expansion of the life insurers' ability to offer customers a broader range of insurance and other financial products and services. The Life Underwriters Association of Canada and the Ontario Securities Commission support our position. Last year, Quebec-chartered life insurance companies were authorized specifically to enter into contractual arrangements with affiliated or independent institutions for common use of distribution facilities.

We agree fully with the government proposal to remove from federal law all impediments to networking. Since the distribution of financial services is regulated by the provinces, we would expect the provincial authorities to adhere to this approach, intended to enhance customer convenience and options available in the marketplace. At the provincial level, we have been proposing changes to rules governing market intermediaries within the insurance field.

It is important to understand that life insurance companies have the resources to serve Canadians in almost every community across the country. In 1984, there were 21,500 full-time agents conducting their business from about 2,700 branch offices. The industry is strongly community based to provide additional services.

Tied-Selling

We are concerned that tied-selling in a networking arrangement may not be authorized. If tied-selling is defined in a restrictive manner, the packaging of

insurance coverages and other financial services could be prohibited. The Green Paper offers the example of a financial institution which would be able to require a borrower to take out insurance as a condition of receiving credit, but it could not specify from which company the insurance is to be purchased. However, we see no reason why a lender could not offer insurance coverage from an affiliated or non-affiliated insurer, especially when clear disclosure of the available options, including the option of going to some other insurer, is provided at the point of sale.

Recommendation

A life insurer should be able to offer insurance coverage in combination with any other financial services, including credit, from another financial institution, provided that options are disclosed clearly.

9. MUTUAL INSURANCE COMPANIES

(a) Demutualization

The brief section of the Green Paper dealing with mutual insurance companies touches on numerous complex issues. First is demutualization, the process by which a mutual company may be converted into a stock company. Attempts to demutualize large life insurers in the United States have shown this to be an extremely complicated matter, with a number of competing interests involved.

Recommendation

Rather than delay the enactment of badly-needed new federal insurance legislation until these matters are resolved, we suggest that life insurers be granted the right to demutualize at this time, subject to terms and conditions prescribed by future regulation.

(b) Diversification

The second issue is mutual companies' "access to the holding company approach in their present corporate structure". This wording implies that a mutual insurance company, at its discretion, will be able to own other financial institutions either directly or through a downstream holding company. We endorse the flexibility of this approach. The reasons are outlined in the chapter on DIVERSIFICATION AND EXTENDED POWERS.

Recommendation

We submit that stock life insurers should be provided with the same flexibility as mutual companies. Both stock and mutual life insurers should be permitted to own stock life insurance companies in Canada.

(c) Investments in Affiliates

The Green Paper's proposal for investments in affiliates is stated in terms of investing surplus funds. The technical supplement has changed the focus from surplus to assets. We fully agree with the change because restricting such investments to the surplus of a life insurance company would be unduly restrictive. Similar legislation in Quebec and New York State relates such investments to assets. Current federal insurance legislation allows both stock and mutual life insurance companies to invest 25 per cent of assets in common shares, including those of subsidiaries.

Recommendation

Following our original submission, we suggest that all life insurers be permitted to invest up to 15 per cent of assets in affiliates, excluding those mentioned in the chapter on DIVERSIFICATION AND EXTENDED POWERS.

The technical supplement suggests that investment in all subsidiaries by life insurers be restricted to five per cent of total assets, with an additional limit of two per cent of assets per subsidiary.

Its rationale for the rather narrow limits is concern for institutional solvency. In light of the fact that no federally-supervised Canadian life insurance company has ever failed and considering that a higher percentage of assets is allowed presently, and that no evidence of abuse exists, we believe that the government's concern is not justified. Furthermore, no regulatory limits on investments in Canadian and foreign subsidiaries are imposed on banks.

A cap on investment in any one subsidiary is too restrictive. The suggested two per cent limit would prevent a life insurer or its holding company from making a meaningful investment in a financial institution of sufficient size to allow development of the coordination and cooperation of activities necessary for a properly diversified and responsive financial holding company group.

The new requirement of prudent investment management and the greater responsibilities placed upon directors should be sufficient to ensure that the investments chosen as subsidiaries do not present inordinate risks. The overall 15 per cent investment limit is sufficient to ensure that institutional solvency is not jeopardized.

Recommendation

We recommend that there be no limit on investments in a single subsidiary.

(d) Financing

The continuing growth of the life and health insurance industry in Canada requires that life insurers be permitted to use additional means to raise substantial amounts of funds in the marketplace.

Recommendation

(1) Accordingly, we recommend that mutual life insurers be authorized, like their Quebec counterparts, to issue equity-type instruments under terms and conditions to be prescribed by either regulations or guidelines. (2) In addition, Canadian life insurers should be allowed to borrow money by the issue of bonds and debentures. Most foreign-owned life insurance companies are able to raise funds this way.

(e) Residency

The final matter raised is how to determine a mutual insurance company's residency status. Definitions of "resident" or "non-resident" contained in federal and provincial law, designed to preserve Canadian ownership of certain industries or segments of our economy, fail to recognize the unique nature of mutual insurance companies. While it has been possible to arrange for special treatment in some cases, different legislation involved in foreign investment control inhibits significant progress.

Recommendation

A permanent solution to the problem would be a clear statutory provision in federal insurance legislation, ensuring that mutuals which are legitimately Canadian are considered as such for all investment and government policy purposes. We are pleased that the government of Canada has addressed this issue.

10. POLICYHOLDERS' COMPENSATION PLAN

Introduction

Life insurers are not members of the Canada Deposit Insurance Corporation. However, some of their products have savings accumulation and others, such as short-term deferred annuities, resemble term deposits. This does not mean that holders of insurance and annuity contracts are not well protected. Contracts issued by life insurance companies are supported by actuarial reserves. In addition, assets prescribed and supervised by the regulatory authorities offer a solid guarantee.

At the present time, over 90 per cent of all life insurers doing business in Canada are registered federally. As such, they are subject to the solvency scrutiny of the federal Superintendent of Insurance. As mentioned previously, no federally-supervised Canadian life insurance company owned by Canadians has ever failed. Historically, Canadian policyholders have lost only small sums in the failure of three foreign-owned life insurers, and this, between 1877 and 1879. The industry's long record of stability, premium rate structure, sound underwriting practices, efforts by company employees and sales representatives to adhere to standards of professional ethics, prudent management, and the industry's good rapport with the regulatory authorities indicate that public insolvency insurance is needed less in our industry than in others.

(a) Private Compensation Plan

In spite of this remarkable past performance and strong public reputation for reliability, the Canadian life and health insurance industry, in an effort to do even more for the present and future generations of Canadians, is committed to the establishment of a private plan. Under specific terms and conditions, it would compensate policyholders of life insurance companies being liquidated. We believe that such a plan for our industry, at a time of intense inter-sectoral competition within Canada's financial system, would give Canadians added

protection. At the same time, life insurers' products designed for term savings markets would have equally competitive features with similar products issued by deposit-taking institutions.

We are aiming at a national, self-administered policyholders' compensation plan that would be (a) mandatory for all federal and provincial life insurance companies and (b) totally independent of similar protection schemes existing in other sectors of Canada's financial system.

Setting up a compensation plan for the benefit of Canadian policyholders is a complex undertaking that requires time and thoughtful consideration. As pointed out in the Green Paper, some of the issues raised for deposit insurance would have some relevance in a discussion of policyholder insurance. However, some unique industry characteristics require that we take a long and hard look at achieving a scheme most appropriate to the way our business is done and regulated. For example, payments from annuity or disability income insurance policies might have to be made long after the life insurance company went out of existence. In the case of non-resident life insurers, the establishment of a compensation plan would amount to unnecessary protective measures and add to existing administrative and fiduciary costs on their Canadian business. Non-residents incorporated abroad are required by federal insurance legislation to maintain, in the keeping of Canadian trust companies, assets with total market values that are, at all times, greater than the insurer's liabilities in Canada. Domestic life insurers, of course, also remain subject to the full force of the regulatory and supervisory powers of the federal and provincial governments.

Paralleling our commitment, provincial governments are considering making membership in a compensation plan a pre-condition of licensing for conducting insurance business in their respective jurisdictions. The government of Newfoundland was the first to take legislative action (Bill 6 amending the Insurance Act). Although the establishment of a compensation plan remains to be worked out, life insurance companies are prepared to accept this new licensing requirement.

Recommendation

As prerequisites to an efficient policyholders' compensation plan, (1) the powers of the Superintendent to prevent financial crises should be enhanced, (2) the initial capital and surplus requirements for incorporation should be raised to the level recommended by the government, (3) the industry's mandatory sharing of expenses incurred by the Superintendent in rehabilitating or winding-up insurers in life, accident and sickness insurance needs to be more equitable. (4) In addition, the Winding-Up Act should be revised to account for specific problems associated with the liquidation of a life insurer. There is a need to make on-going coverage available while the liquidator proceeds and to rearrange priorities between claims for indemnification and claims for unearned premiums.

Apart from these legislative changes, similar provisions would be required in federal and provincial legislation applicable to life insurance companies.

(b) Superintendent's Powers

Federal insurance legislation focuses on preventing insolvency. Life insurers are required to file with the Superintendent of Insurance regular and detailed audited financial statements. Assets are certified annually.

If passed into law, the government proposals would put even greater emphasis on prevention and strengthen even further the Superintendent's power to prevent a financial crisis. For example, the minimum amounts of initial capital and surplus required to establish new life insurance companies would be increased substantially, from $2 million to $6 million. The new level would be $1 million higher than that of other Canadian financial institutions. In addition to the current margins in the actuarial reserves, minimum continuing capital and surplus requirements would be prescribed.

Matching of assets and liabilities would be improved through better allocation of investment income. As noted in the SUPERVISION chapter, the Superintendent would be granted many extra powers.

Recommendation

We submit that the Superintendent must have stronger authority to enforce timely and proper business conduct, before a policyholders' compensation plan can be established. Consequently, provincial Superintendents would need to be given a similar authority.

11. INTERNATIONAL POWERS

Introduction

Canadian life insurance companies have significant foreign operations. Indeed, life insurance is one of Canada's most important "exports". Over two million people in more than 20 different countries own policies with Canadian life insurers providing coverage in the amount of $184 billion. Offshore interests arise from many factors, including the need to diversify geographically and a limited Canadian market.

Life reinsurance is also global in scope. Major international insurance exchange centres are located throughout the world.

The international scope of the insurance business is characterized also by foreign participation in Canada. First introduced into this country by British companies, life insurance offered by non-residents today accounts for 32 per cent of all premiums in force in Canada. Canadians are being served by approximately 120 non-resident life insurance companies from the United States, Great Britain and other Commonwealth countries, and continental Europe. Many of these companies are multinational, some operating in more than 100 countries.

Canadian life insurance companies are restricted in what they can do in foreign markets. However, in the past some flexibility has been granted, on occasion, on a discretionary basis. In contrast, Canadian banks may operate offshore as they

please to the extent and in the manner permitted by the laws of such foreign jurisdiction. They are able to own foreign corporations engaged in any lawful business activity, provided the foreign corporation does not hold voting shares of a Canadian company in excess of 10 per cent.

Recommendation

We recommend that all Canadian life insurers be given by law, as a right, the same flexibility as the banks to expand, adapt and compete abroad.

12. FOREIGN OWNERSHIP AND BANK ACT APPLICATION

Introduction

Under federal insurance legislation, non-resident life insurers operating in Canada are obliged to hold and invest in Canada funds sufficient to balance their liabilities to Canadian policyholders. Thus, the foreign life insurance companies are caught between two sets of Canadian regulation: (a) insurance law which obliges them to invest in Canadian assets and (b) controls on foreign investment.

To demand the investment of Canadian policyholders' funds in Canada and yet fail to provide these investments with equality of treatment under Canadian regulation seems unfair. Ultimately, it is Canadians who suffer from such inequality.

It is ironic that the investment of "Canadian" money by non-resident life insurance companies in Canada is subject to (a) review by Investment Canada (formerly the Foreign Investment Review Agency) and (b) foreign ownership restrictions applicable to certain sectors of the Canadian economy, such as, oil, gas, natural resources, newspapers, book publishing and broadcasting.

The problem is not confined to federal legislation. In 1983, the government of Ontario adopted statutory provisions allowing commercial companies incorporated under the Ontario Business Corporations Act to Canadianize their shareholdings unilaterally by selling out shares of non-residents. No protection was given to shares purchased by non-resident life insurers with the funds of Canadian policyholders.

Recommendation

To correct this anomaly, we recommend that Canadian status be granted to non-resident life insurers based on their respective identifiable assets supporting liabilities in Canada for Canadian policyholders.

If this recommendation is not accepted, the position of Canadian life insurance companies operating abroad, particularly in the United States, could be in jeopardy. Retaliatory measures could be applied if non-resident life insurance companies are placed at a competitive disadvantage here vis-à-vis their Canadian counterparts.

The government proposes that Canadian branches of foreign insurance companies would have to be restructured as domestic subsidiary corporations if they wish to access the financial holding company group. In light of the possibility of reciprocal action toward Canadian life insurers by foreign governments, we see no merit for this requirement.

Bank Act Application

If a life insurer operating in Canada, no matter where incorporated, is part of a group of companies containing a foreign institution that lends money and accepts deposits transferable to third parties on demand, the insurer could then become a "foreign bank", or a "corporation associated with a foreign bank", or a "non-bank affiliate of a foreign bank".

In any one of these cases, the life insurance company's investments and operations would be restricted severely by an application of the Bank Act. The

restrictions would apply even though the foreign institution (a) might be located at the opposite end of the world, with a remote ownership link and no economic ties with the life insurer in Canada and (b) might carry a "banking" activity on an extremely small scale.

Presented are some simple examples:

- A non-resident life insurer having operated in Canada for more than a century and becoming a "foreign bank" could not organize itself under a financial holding company.

- A downstream holding company of a Canadian mutual life insurer, while associated with a foreign bank, would be prohibited from owning more than 10 per cent of the voting shares of a Canadian trust company or a Schedule C bank.

- A provincially or federally-chartered stock life insurer becoming a "non-bank affiliate of a foreign bank" would not be authorized to make mortgage loans or advance funds if a "sister" corporation is accepting deposits transferable to third parties on demand.

A non-resident life insurer operating in Canada that acquired 50 per cent of a small regional bank abroad would become a foreign bank. If the same insurer acquired 49.9 per cent of a large multinational foreign bank, it would not become a foreign bank.

The investments and operations of life insurance companies licensed to operate in Canada are governed by well-administered insurance laws. They should not be curtailed by banking legislation, which should be restricted to banks.

Recommendation

In light of the above arguments, it is obvious that the Bank Act's definition of a foreign bank and the consequences of a life insurer becoming affiliated with a "foreign bank" should be revised.

CONCLUSION: OPPORTUNITIES FOR GROWTH

The large Canadian banks in our financial system achieved their predominant position through (1) decennial revision of the Bank Act, which provided them access to additional markets at every review and (2) acquisitions and mergers, facilitated by the banking regulatory authority. Non-bank financial institutions, such as trust and insurance companies, have been denied these two important avenues for growth. Trust companies' legislation and insurance companies' legislation at the federal level have not received a complete overhaul since 1913 and 1932, respectively. Our current legislative framework continues to be based on the 1907 Royal Commission Report on life insurance. While the Office of the Inspector General of Banks has always been receptive to mergers and acquisitions involving large and medium-sized banks, the Department of Insurance, at least until recently, has viewed such mergers between life insurance companies as unacceptable.

Today, the sheer size of the "Big Five" chartered banks enables them to compete effectively abroad with multinational financial institutions.

The Green Paper gives non-bank financial institutions an opportunity to develop into sizeable entities, along the lines of recent provincial initiatives. Individually, these institutions are small in relation to any of the large banks. However, by regrouping under the umbrella of a financial holding company or through vertical ownership, their competitive force is enhanced domestically and internationally. As a result, all Canadians will benefit.

Consumer protection against excessive concentration in the financial system would be safeguarded by one important recommendation: mergers, as well as transfers of significant equity interests, would require ministerial approval in all cases. Life insurers in Canada welcome this measure.

In view of the healthy competitive position enjoyed by the large Schedule A banks, we share the government's concern that smaller, regional A banks not be placed at a competitive disadvantage before the 1990 Bank Act revision. We

support the institutional flexibility they would be given by belonging to financial conglomerates. Since Schedule B banks can be owned now by Canadian investors for up to 10 years, we recommend that they be granted the same flexibility. Consequently, "Canadianization" of B banks would be more attractive.

We are very pleased with the government proposal to review our governing legislation regularly every 10 years, like the Bank Act.

The Canadian life and health insurance industry considers the present legislative reform beneficial to millions of Canadians. We urge the government of Canada to follow up on its commitment to a timely passage of this reform.

* * * * *

Printed in Canada

APPENDICE "FNCE-54"

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

PRISE DE POSITION
DU SECTEUR DES ASSURANCES DE PERSONNES AU CANADA

Août 1985

20 Queen St. West, bureau 2500, Toronto (Ontario) M5H 3S2 (416) 977-2221

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PRISE DE POSITION DU SECTEUR DES ASSURANCES DE PERSONNES AU CANADA

Résumé des recommandations

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes présente un certain nombre de recommandations, selon l'ordre des principales questions traitées dans le Livre vert et son supplément technique. Le présent énoncé de principe donne les raisons qui sous-tendent les recommandations.

1. DIVERSIFICATION ET ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS

Page

- Toutes les sociétés d'assurance-vie devraient être habilitées à établir ou à acquérir des filiales se livrant à toute activité commerciale légale, et qui représenteraient dans leur ensemble au plus 15 pour cent de l'actif total. .....

- Les filiales exerçant des activités ou détenant des biens que la société d'assurance peut déjà exercer ou détenir directement ne devraient pas être assujetties à la règle du 15 pour cent. .....

- La proposition du gouvernement de permettre l'acquisition de plus d'une filiale d'une même catégorie dans les cas de spécialisation régionale ou pour des raisons historiques devrait aussi s'appliquer aux filiales qui n'offrent pas les mêmes produits ou services. .....

- Un groupe d'institutions financières en propriété commune devrait être imposé sur une base consolidée et pouvoir transférer les déductions et les dégrèvements d'impôt entre les sociétés. .....

- Les sociétés d'assurance-vie devraient être libres d'étendre à nombre de domaines secondaires les activités qu'elles peuvent exercer directement. .....

- Les sociétés d'assurance-vie devraient pouvoir garantir les emprunts de toutes les sociétés qu'elles possèdent, sous réserve des conditions qui seraient prescrites sous forme de règlements ou de lignes directrices. .....

2. CONSEILS D'ADMINISTRATION

- La règle de présence aux trois quarts des réunions du conseil pendant l'année, que propose le gouvernement, est trop restrictive et devrait être modifiée pour obliger les institutions à aviser leurs actionnaires ou leurs titulaires de polices, ou les deux, de la présence des administrateurs aux réunions. .....

- Afin qu'un certain degré d'indépendance soit maintenu, nous estimons qu'au moins le tiers des administrateurs ne devrait pas occuper un poste semblable au sein de sociétés

dont les activités fondamentales font partie d'un autre "pilier" de notre système financier. .....

3. TRANSACTIONS INTÉRESSÉES

- Il serait possible d'adopter des mesures de protection appropriées sans gêner les activités normales et nécessaires. .....

4. CONFLITS D'INTÉRÊTS

- Le gouvernement ne devrait pas donner suite à son intention de créer un Bureau des conflits financiers. Il devrait plutôt accroître les pouvoirs du surintendant des assurances. .....

5. SURVEILLANCE

- Le surintendant des assurances devrait encore être nommé pour un long mandat, mais le mandat du responsable du nouvel organisme de surveillance ne devrait pas dépasser cinq ans. .....

- Le responsable du nouvel organisme de surveillance devrait se voir confier le mandat spécial de mettre en place un processus permanent de consultation avec les provinces. .....

6. RÈGLES DE PLACEMENT

- Les plafonds quantitatifs proposés par le secteur des assurances de personnes, qui sont exprimés en pourcentage de l'actif total à l'exclusion des fonds distincts, devraient être adoptés. .....

- Les clarifications suivantes devraient être apportées : 1) le ratio de 75 pour cent du bien sous-jacent s'applique aussi à des biens immobiliers qui ne sont pas des propriétés résidentielles de type propriétaire-occupant, et 2) les hypothèques de second rang n'ont pas à être entièrement assurées ou autrement garanties si elles ne dépassent pas le plafond de 75 pour cent. .....

- Dans le cas des sociétés d'assurance-vie par actions, la limite de participation des sociétés mères dans des sociétés dont les actions sont négociées en Bourse devrait passer de 10 pour cent à 30 pour cent. .....

- Le pourcentage des actions d'une même société que peuvent détenir les sociétés d'assurance-vie devrait être maintenu au niveau actuel de 30 pour cent. .....

- Si la limite de participation est réduite à 10 pour cent, on devrait permettre que les intérêts déjà existants soient conservés. Cette restriction ne devrait pas s'appliquer aux fonds distincts des sociétés d'assurance-vie. .....

- Les nouvelles règles de placement qui s'appliqueront aux caisses distinctes des sociétés d'assurance-vie, lesquelles représentent des régimes de retraite administrés en vertu de contrats de gestion de dépôts autres que ceux prévoyant des valeurs garanties, devraient être conformes aux règles de placement des régimes de retraite, non à celles applicables aux sociétés d'assurance-vie. .....

7. PRÊT COMMERCIAL

- Les placements privés des sociétés d'assurance-vie ne devraient pas être assujettis à la Loi sur les banques. .....

- Si on limite les placements privés des sociétés d'assurance-vie à un pourcentage de l'actif total, un plafond de 20 pour cent serait, selon nous, approprié. .....

8. ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX

- En ce qui a trait aux ventes liées, une société d'assurance-vie devrait pouvoir offrir, avec tout autre service financier, y compris les prêts qu'elle accorde, de l'assurance d'une autre institution financière, à condition de présenter clairement toutes les options possibles. .....

9. SOCIÉTÉS D'ASSURANCE-VIE MUTUELLES

- On devrait accorder dès maintenant le droit aux sociétés d'assurance-vie mutuelles de se transformer en sociétés par actions, sous réserve des conditions qui seront prévues dans des règlements à venir. .....

- Les sociétés d'assurance-vie par actions devraient obtenir les mêmes possibilités de diversification et des pouvoirs aussi larges que les sociétés mutuelles. .....

- Toutes les sociétés d'assurance-vie devraient avoir le droit d'investir jusqu'à 15 pour cent de leur actif dans des sociétés affiliées, à l'exception de celles mentionnées dans le chapitre DIVERSIFICATION ET ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS. .....

- Aucune limite ne devrait être imposée aux placements dans une même filiale. .....

- Les sociétés d'assurance-vie mutuelles devraient être autorisées à émettre des titres de participation sous réserve des conditions qui seraient prescrites sous forme de règlements ou de lignes directrices. .....

- Les sociétés d'assurance-vie canadiennes devraient avoir le droit d'emprunter en émettant des obligations et des débentures. La plupart des sociétés d'assurance-vie étrangères peuvent déjà recourir à ce moyen de financement. .....

- On devrait inclure dans la législation fédérale sur les assurances une disposition explicite et permanente selon laquelle les sociétés mutuelles qui sont véritablement canadiennes seraient considérées comme telles à toutes les fins d'investissement et de politique gouvernementale. .....

10. DÉDOMMAGEMENT DES TITULAIRES DE POLICES

- Les points ci-dessous devraient constituer des préalables à l'établissement d'un programme de dédommagement des titulaires de polices :

  Les pouvoirs du surintendant en matière de prévention des crises financières devraient être accrus. .....

  Le capital initial et l'excédent exigés pour la constitution en société devraient être augmentés au niveau que recommande le gouvernement. .....

  La répartition obligatoire, entre les membres du secteur, des coûts qu'entraîne pour le surintendant le rétablissement ou la liquidation d'une société d'assurance de personnes doit être plus équitable.....

  La Loi sur les liquidations devrait être révisée afin de tenir compte des problèmes particuliers que présente la liquidation d'une société d'assurance-vie. .....

- L'élargissement des pouvoirs du surintendant pour lui permettre de faire appliquer des normes appropriées et d'agir rapidement est un préalable à la mise en place d'un programme de dédommagement des titulaires de polices. .....

11. POUVOIRS INTERNATIONAUX

- On devrait accorder à toutes les sociétés d'assurance-vie canadiennes, dans la loi, la souplesse qu'ont les banques pour étendre leurs activités à l'étranger. .....

12. PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET APPLICATION DE LA LOI SUR LES BANQUES

- Le statut canadien devrait être accordé aux sociétés d'assurance non résidantes selon leurs propres éléments d'actif identifiables couvrant leurs engagements au Canada envers les titulaires de polices canadiens. .....

- On devrait réviser la définition de "banque étrangère" de la Loi sur les banques et réexaminer les conséquences dans le cas d'une société d'assurance-vie qui devient affiliée à une "banque étrangère". .....

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES
PRISE DE POSITION
DU SECTEUR DES ASSURANCES DE PERSONNES AU CANADA

INTRODUCTION

Le secteur des assurances de personnes administre à l'heure actuelle au Canada plus de 12 millions de polices individuelles, plus de 25 millions de certificats d'assurance collective et 2 millions de contrats de rentes. Il a donc des liens étroits et importants avec les Canadiens, particulièrement par l'entremise de son réseau de distribution. Ces liens solidement établis remontent à 1833, lorsque la première société d'assurance-vie a commencé à offrir des services personnalisés de gestion de risques et de fonds. Au fil des années, les sociétés d'assurance-vie ont toujours partagé les préoccupations de leurs clients à l'égard de l'intégrité en affaires, de la solvabilité des institutions, de l'efficacité de la concurrence et du caractère approprié de la surveillance. Aujourd'hui, ces quatre éléments d'une politique saine constituent le pivot de la réforme législative qui est proposée. Le Livre vert recommande des moyens de renforcer chaque élément dans le but de créer un secteur des services financiers solide, viable et en mesure de s'adapter à un milieu en évolution rapide qui présente plusieurs caractéristiques :

- les consommateurs, ayant éprouvé les ravages de l'inflation et la pire récession depuis les années 1930, sont beaucoup plus conscients de la nécessité de parer à toute éventualité. Le besoin de services financiers plus complets ne s'est jamais fait autant sentir;

- les Canadiens semblent exiger plus de commodité, de souplesse et de choix de la part du secteur des services financiers;

- dans son mémoire au Groupe d'étude de l'Ontario sur les établissements financiers (juin 1985), l'Association des consommateurs du Canada (Ontario) s'est fermement déclarée pour la concurrence entre les différents secteurs, l'introduction de nouveaux services et le plus grand choix possible pour les consommateurs.

- le public est de plus en plus à l'aise avec la nouvelle technologie. Il accepte le fait que les ordinateurs et les moyens de communication nouent graduellement des liens électroniques entre les institutions, ce qui engendre un processus de convergence qui transformera la manière d'offrir les produits et les services financiers;

Les changements réglementaires proposés dans le Livre vert traitent des préoccupations et des attentes du public. Les sociétés membres de notre Association appuient cette réforme, car elle est exhaustive, opportune et raisonnable. Il importe de se rendre compte que les changements au Canada ne se produiront pas isolément. L'évolution des services financiers à l'étranger se fait déjà sentir ici.

Bon nombre des propositions gouvernementales s'inspirent des recommandations contenues dans le mémoire de l'ACCAP de septembre 1983 (LES SERVICES FINANCIERS - PERSPECTIVES D'AVENIR), qui a reçu l'appui de toutes les sociétés membres de l'Association. Notre réaction au Livre vert et à son supplément technique consiste à réitérer des questions qui continuent de préoccuper grandement le secteur des assurances de personnes au Canada.

Nous sommes heureux que le gouvernement présente ses propositions de manière globale et considère cette réforme comme pressante. Toutes les questions que nous soulevons dans le présent mémoire visent à améliorer la législation qui régira les institutions financières dans l'avenir.

Nous désirons dès maintenant faire part de notre appui au concept de société de portefeuille financière, comme moyen de diversification des sociétés d'assurance.

Nous félicitons le gouvernement fédéral de vouloir maintenir les distinctions entre les "piliers" du système financier canadien selon les lois régissant leur établissement et leurs activités. La réglementation selon les institutions est une méthode qui a assuré la santé économique du pays et répondu aux intérêts de

tous les Canadiens depuis la Confédération. Elle permet une application méthodique de la législation, facilite la surveillance de la solvabilité des institutions et maintient aussi le concept des "quatre piliers".

Nous avons la certitude que la collaboration et la coordination des politiques entre les gouvernements joueront un rôle déterminant et permettront, comme par le passé, d'en arriver à ce qu'il y a de mieux pour l'ensemble des Canadiens. Toutes les institutions financières, grandes et petites, fédérales et provinciales, bénéficieront de l'harmonisation des politiques entre les provinces et avec le Fédéral. Les institutions constituées et réglementées à l'échelon provincial ne doivent pas être soumises à une réglementation excessive ou contradictoire si l'on veut que se poursuive le développement d'un système financier sain au Canada. Il importe d'éviter les conflits constitutionnels sur des questions de compétence.

Nous présentons nos observations, qui sont regroupées sous 12 chapitres, afin de contribuer à la recherche de l'équilibre le plus juste qui soit entre les intérêts des consommateurs, les pratiques commerciales et les organismes de réglementation.

DIVERSIFICATION ET ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS
CONSEILS D'ADMINISTRATION
TRANSACTIONS INTÉRESSÉES
CONFLITS D'INTÉRÊTS
SURVEILLANCE
RÈGLES DE PLACEMENT
PRÊT COMMERCIAL
ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX
SOCIÉTÉS D'ASSURANCE-VIE MUTUELLES
DÉDOMMAGEMENT DES TITULAIRES DE POLICES
POUVOIRS INTERNATIONAUX
PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET APPLICATION DE LA LOI SUR LES BANQUES

1. DIVERSIFICATION ET ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS

Introduction

Le regroupement de deux institutions financières ou plus sous un même propriétaire et la propriété d'une institution financière par une autre ne sont pas des concepts nouveaux pour les Canadiens. Certaines sociétés d'assurance-vie font partie de conglomérats financiers. D'autres possèdent directement des sociétés d'investissement à capital variable, des sociétés de conseillers en placement et de gestion de portefeuilles et des filiales d'assurance IARD. Il en est de même d'autres catégories d'institutions financières, comme les sociétés de fiducie. Même les institutions financières assujetties à des contraintes légales afférentes à la propriété ont obtenu le droit d'acquérir d'autres entreprises de services financiers. Par exemple, les banques peuvent posséder des sociétés de services, de financement des exportations, de prêts hypothécaires, de capital de risque, de crédit-bail et d'affacturage et un éventail illimité de filiales à l'étranger. Les institutions financières diversifiées, structurées en aval ou en amont, font partie intégrante de notre vie de tous les jours. Elles ont contribué à la croissance du Canada et ont créé pour les Canadiens un système financier qui fait aujourd'hui l'envie de nombreux pays.

a) Les sociétés d'assurance mutuelles et par actions : concurrentes sur un pied d'égalité

Les sociétés d'assurance-vie par actions peuvent aujourd'hui se diversifier en amont au moyen d'une société de portefeuille. Le Livre vert reconnaît ce fait, et de plus propose que les sociétés d'assurance-vie mutuelles aient le pouvoir de se diversifier en aval.

Nous appuyons cette proposition et nous suggérons fortement qu'aussi bien les sociétés d'assurance mutuelles que les sociétés d'assurance par actions obtiennent la même possibilité de se diversifier en aval.

Comme le propose le Livre vert, toutes les institutions financières d'un même secteur, comme l'assurance, seront assujetties à une réglementation et à une surveillance identiques. Par conséquent, nous ne voyons aucune raison d'empêcher les sociétés d'assurance par actions de se diversifier en aval, comme peuvent le faire les sociétés d'assurance mutuelles.

b) Limites de la diversification

La diversification proposée dans le Livre vert se limite au regroupement d'institutions financières canadiennes réglementées. Dans un milieu financier en évolution rapide, où la technologie progresse à une vitesse fulgurante, où les institutions sont de plus en plus sensibles aux changements sur les marchés étrangers auxquels elles font concurrence, où certains produits et services financiers perdent rapidement de leur popularité, où les lois tardent toujours à reconnaître les réalités du marché, il y a lieu d'adopter une mesure législative qui permettra aux institutions de s'adapter.

Recommandation

En raison de ce qui précède, nous recommandons que toutes les sociétés d'assurance-vie soient habilitées à établir ou à acquérir des filiales se livrant à toute activité commerciale légale, et qui représenteraient dans leur ensemble au plus 15 pour cent de l'actif total, sous réserve de l'approbation préalable du surintendant dans le cas d'investissements dans certaines filiales. Tout investissement "important" dans une filiale et les résultats financiers y afférents devraient être divulgués dans les états financiers vérifiés de la société d'assurance-vie. Toutefois, si ces catégories de filiales sans restriction ne sont pas acceptables au gouvernement du Canada, nous recommandons avec réticence que :

1) la liste des filiales autorisées soit allongée afin d'inclure toute société, constituée au Canada ou à l'étranger, exerçant des activités dans le secteur des services financiers, et 2) les filiales de "services auxiliaires" continuent d'être autorisées à la discrétion du ministre.

Recommandation

Les filiales exerçant des activités ou détenant des biens que la société d'assurance peut déjà exercer ou détenir directement ne devraient pas être assujetties à la règle du 15 pour cent.

Recommandation

Nous appuyons la proposition gouvernementale qui permettrait de détenir plus d'une filiale d'une même catégorie dans les cas de spécialisation régionale ou pour des raisons historiques. **Nous recommandons que cette proposition soit élargie afin d'inclure les filiales qui n'offrent pas les mêmes produits ou services.**

c) Considérations fiscales

Alors que le Livre vert propose d'imposer individuellement les institutions appartenant à une société de portefeuille financière, le document budgétaire de mai intitulé "Un système de transfert de pertes intersociété au Canada" permettrait l'imposition sur une base consolidée d'un groupe de sociétés en propriété commune. Comme l'affirme le document budgétaire, les systèmes de consolidation fiscale ou de transfert des pertes, comme on les appelle communément, "pourraient avoir pour effet de réduire la complexité des opérations des entreprises et de soulager leurs dirigeants qui n'auraient plus à se préoccuper de la structuration de leurs activités afin de tenir compte des contraintes de la fiscalité". Sans la consolidation, la structure sociale que propose le gouvernement serait, selon nous, beaucoup moins attrayante.

Recommandation

Un groupe d'institutions financières en propriété commune devrait être imposé sur une base consolidée et pouvoir transférer les déductions et les dégrèvements d'impôt entre les sociétés.

Élargissement des pouvoirs

Nous appuyons entièrement la proposition gouvernementale qui donnerait aux sociétés d'assurance-vie "les mêmes pouvoirs généraux que ceux dont jouissent déjà les sociétés commerciales et les banques : c'est-à-dire que, sous réserve uniquement des restrictions qu'établirait la loi qui les régit, ces institutions pourraient entreprendre toute activité licite pour une personne physique".

Recommandation

Conformément aux recommandations contenues dans notre mémoire initial, les sociétés d'assurance-vie devraient être en mesure :

- d'agir comme fiduciaires dans certaines circonstances précises à savoir l'administration de régimes de retraite, de régimes enregistrés d'épargne et de sommes versées en vertu de contrats d'assurance;

- de prêter de l'argent aux consommateurs voulant souscrire de l'assurance et constituer une rente;

- d'émettre et de rembourser des titres pour le compte de tout gouvernement (fédéral, provincial) et administration (municipale) au Canada. Elles auraient, entre autres, le droit de vendre des obligations d'épargne du Canada;

- de se livrer aux activités de crédit-bail;

- de commercialiser, moyennant commissions, les produits et les services d'autres organisations financières;

- de faire partie de syndicats hypothécaires et immobiliers;

- d'offrir les services de dépôt et de garde de valeurs dont leurs clients ont besoin;

- d'émettre des titres d'emprunt.

Recommandation

En outre, les sociétés d'assurance-vie devraient être libres de constituer des filiales pour exercer toute activité à laquelle elles peuvent se livrer directement, si cela semble répondre à certains besoins ou assurer certains types de services de manière plus efficace et plus acceptable au public.

Afin de faciliter le financement des filiales, les sociétés d'assurance-vie devraient pouvoir garantir les emprunts de toutes les sociétés qu'elles possèdent, sous réserve des conditions qui seraient prescrites sous forme de règlements ou de lignes directrices.

2. CONSEILS D'ADMINISTRATION

Introduction

Les antécédents remarquables du secteur de l'assurance en matière de solvabilité institutionnelle, dont il sera question lorsque l'on traitera du dédommagement des titulaires de polices, sont un reflet des normes élevées de comportement en affaires auxquelles se sont soumis au fil des années les administrateurs de sociétés d'assurance-vie.

Nous favorisons néanmoins des normes de rendement plus élevées qui soient appropriées et réalistes.

Afin d'assurer l'uniformité, notre secteur appuie aussi la proposition gouvernementale selon laquelle tous les administrateurs d'institutions financières devraient être soumis au même ensemble de règles.

a) Exigences d'assiduité

Le gouvernement suggère d'imposer des exigences d'assiduité aux membres de conseils d'administration. Les administrateurs seraient tenus d'assister au moins aux trois quarts des réunions du conseil prévues pendant l'année. Cette proposition nous préoccupe, particulièrement si les sanctions sont lourdes.

Recommandation

Cette règle de présence aux trois quarts des réunions est trop restrictive et devrait être modifiée pour obliger les institutions à aviser leurs actionnaires ou leurs titulaires de polices, ou les deux, de la présence des administrateurs aux réunions.

b) Cumul de sièges d'administrateur

Les sociétés d'assurance-vie préféreraient qu'un certain pourcentage des administrateurs puisse siéger aux conseils d'administration des institutions affiliées. Cette mesure assurerait l'uniformité dans la planification des orientations futures et une meilleure intégration des activités au sein d'un groupe de sociétés. En outre, elle ne nuirait pas à la disponibilité des administrateurs compétents.

Recommandation

Afin qu'un certain degré d'indépendance soit maintenu, nous estimons qu'au moins le tiers des administrateurs ne devrait pas occuper un poste semblable au sein de sociétés dont les activités fondamentales font partie d'un autre "pilier" de notre système financier.

c) Nombre restreint d'administrateurs

En raison de l'envergure des conseils d'administration de certaines institutions de dépôt, où il est interdit aux administrateurs d'être membres du conseil de sociétés indépendantes similaires, peu de personnes sont disponibles pour siéger aux conseils d'administration d'autres genres d'institutions financières. Le conseil d'administration de chacune des cinq grandes banques à charte compte en moyenne 40 administrateurs; dans le cas des cinq sociétés de fiducie et sociétés d'assurance-vie les plus importantes, ce nombre est en moyenne de 27 et de 18 respectivement. Alors que la loi n'impose aucun plafond quant au nombre de membres des conseils d'administration des banques, la législation fédérale actuelle sur les assurances limite à 21 le nombre de membres des conseils d'administration des sociétés d'assurance-vie. Nous accueillons avec satisfaction la proposition du gouvernement de limiter à 25 le nombre d'administrateurs des conseils de toutes les institutions financières.

3. TRANSACTIONS INTÉRESSÉES

Introduction

On entend par cette expression les transactions avec lien de dépendance, tout particulièrement les transactions de tout genre entre une institution financière et 1) des personnes influentes, soit actionnaires importants, administrateurs et dirigeants ou 2) des entreprises affiliées.

Comme il est mentionné dans le Livre vert, les transactions intéressées ne nuisent pas nécessairement aux intérêts d'une institution financière et de ses clients. En outre, elles ne présentent pas toutes le même danger et ne soulèvent pas toutes les mêmes inquiétudes.

Au sein d'un groupe de sociétés affiliées, les coûts marginaux peuvent parfois être réduits considérablement grâce à des transactions interentreprises et à une utilisation plus efficace des installations et des ressources disponibles.

La répartition des frais fixes et des coûts de distribution entre un plus grand nombre de produits peut permettre des économies d'échelle appréciables. La capacité excédentaire de certains services, comme l'informatique, la comptabilité ou même les services des placements, pourrait être consacrée à d'autres secteurs d'activité, ce qui entraînerait une diminution des frais généraux unitaires. L'intégration ou la coordination de certains autres services pourrait entraîner des économies additionnelles. Ainsi, peut-être un groupe d'entreprises de services financiers pourra-t-il abaisser ses coûts en ne maintenant qu'un seul service du personnel, un seul service des achats et un service chargé des relations publiques pour l'ensemble du groupe.

Tout comme le Livre vert, nous convenons que certaines transactions intéressées peuvent mener à des abus et causer des pertes énormes susceptibles d'entraîner l'insolvabilité de l'institution financière et de menacer la stabilité du système financier.

Nous comprenons le besoin de contrôler les abus auxquels peuvent conduire les transactions intéressées et nous appuyons entièrement l'adoption de règles efficaces à cet égard. Les Canadiens doivent être protégés de ceux qui gèrent de manière inappropriée les épargnes, les placements et les affaires financières des autres, et il est impossible d'empêcher ces pratiques en légiférant contre la malhonnêteté. Il semble que des sanctions pénales et des peines sévères soient les moyens de dissuasion les plus efficaces.

Interdiction complète des transactions intéressées : embûches possibles

Toute réglementation des transactions intéressées doit être réaliste si l'on souhaite que le système financier du Canada offre aux consommateurs les avantages de l'innovation et de l'efficacité économique.

Malheureusement, le gouvernement du Canada propose de contrôler les transactions intéressées en en interdisant toutes les formes, à de rares exceptions près. Il s'agit là d'un changement radical par rapport à la situation actuelle où seules certaines transactions avec lien de dépendance sont interdites et où les particuliers et les institutions peuvent effectuer des transactions inoffensives et fructueuses et s'acquitter convenablement de leurs responsabilités.

a) Une interdiction complète, assortie d'un nombre trop restreint d'exceptions, est trop contraignante et contredit la philosophie qui sous-tend l'établissement de conglomérats financiers solides et viables. Il est illogique que le gouvernement permette l'union d'institutions financières et les empêche ensuite d'effectuer nombre de transactions interentreprises fructueuses. Toute la synergie qui aurait alors pu découler d'une ou de plusieurs formes d'union serait perdue.

b) Si les transactions intéressées avec les membres d'un conseil d'administration étaient complètement interdites, il serait plus difficile d'attirer des personnes possédant les connaissances, l'expérience et les relations nécessaires, car elles pourraient être poussées à se joindre à des conseils d'administration de sociétés plus prestigieuses. Par conséquent, il y aurait diminution de la qualité des conseils d'administration des institutions financières moins importantes. Nous appuyons le maintien des règlements permettant aux institutions financières d'effectuer des transactions avec leurs administrateurs dans le cours normal de leurs affaires; par exemple, les banques peuvent accorder des prêts aux administrateurs ou aux sociétés dans lesquelles ils ont des intérêts commerciaux importants aux conditions courantes.

Recommandation

Nous croyons qu'il serait possible d'adopter des mesures de protection appropriées sans gêner les activités normales et nécessaires. Tout particulièrement :

- Il devrait être interdit à une institution financière d'effectuer une transaction ayant pour objet un placement ou un prêt avec ses administrateurs, ses dirigeants principaux, ses actionnaires importants, les membres de leur famille immédiate, ou avec une société dont 30 pour cent ou plus des actions avec droit de vote appartiennent à l'une ou l'autre de ces personnes ou à un groupe d'associés. (En ce qui concerne la règle du 30 pour cent, se reporter à notre recommandation sur les portefeuilles de placement dans le chapitre RÈGLES DE PLACEMENT.)

- Les prêts hypothécaires sur les résidences principales et les prêts à la consommation d'un montant raisonnable devraient être permis, sous réserve de plafonds.

- Les prêts sur la garantie d'une police d'assurance-vie établie par une société d'assurance devraient demeurer permis.

- Les autres transactions avec lien de dépendance devraient être permises à la condition qu'elles aient lieu aux prix du marché et dans des conditions normales. Ainsi, dans les cas où des transactions intéressées auraient effectivement lieu, elles seraient assimilables à des transactions sans lien de dépendance.

- Une institution financière devrait être tenue d'établir un comité du conseil d'administration responsable des transactions intéressées, qui serait formé d'administrateurs n'ayant aucun lien avec les sociétés affiliées. Ce comité examinerait, au moment opportun, toutes les transactions importantes avec lien de dépendance et les transactions importantes présentant un signe quelconque de conflit d'intérêts

sérieux qui lui seraient soumises en vertu des normes de déclaration internes de la société.

- Tout administrateur ayant des intérêts dans une transaction faisant l'objet d'un examen ne devrait pas prendre part aux discussions ni voter sur cette question.

- La vente ou l'achat d'éléments d'actif importants qui doivent être évalués ne devrait être permise qu'après avis à l'organisme de réglementation. Les faillites récentes récentes d'institutions financières ont démontré que les transactions immobilières suscitent les inquiétudes les plus grandes. Elles peuvent provoquer des pertes considérables en peu de temps et les chances de recouvrement sont minces. C'est à ce genre de transactions que devraient s'appliquer les mesures de contrôle les plus strictes.

Étant donné ces mesures de précaution et les pouvoirs accrus de surveillance (voir le chapitre sur la SURVEILLANCE), les membres des conseils d'administration auraient des responsabilités plus lourdes. C'est pourquoi nous appuyons entièrement la proposition gouvernementale d'inclure dans la législation qui régit notre secteur les dispositions exhaustives de la Loi sur les banques prévoyant l'indemnisation d'un administrateur de ses frais et dépenses engagés à la suite d'actions civiles ou criminelles ou de mesures administratives auxquelles l'administrateur était partie, lorsque la défense a obtenu gain de cause.

4. CONFLITS D'INTÉRÊTS

Introduction

Les institutions financières gèrent des fonds appartenant au public en général, duquel elles doivent s'attirer la confiance. Si elles veulent survivre et demeurer concurrentielles, leur réputation d'équité, d'honnêteté et d'intégrité dans la gestion de leurs affaires ne doit pas être entachée. Seules les institutions elles-

mêmes sont en mesure d'établir cette réputation à l'égard de leurs produits, services, activités, structure et systèmes de distribution respectifs. C'est aux employés et aux représentants des ventes occupant des postes clés et exerçant des fonctions particulières qu'il incombe en premier lieu de préserver la réputation des institutions.

Nous sommes d'accord avec l'affirmation du Livre vert selon laquelle "par opposition aux problèmes plus graves causés par les transactions intéressées, les situations créées par les conflits d'intérêts ne sont pas de nature à menacer la solvabilité de l'institution considérée".

Les sociétés d'assurance-vie font face à des situations de conflits d'intérêts tous les jours. Leurs employés et leurs dirigeants prennent constamment part à des transactions mettant en cause les intérêts divergents des titulaires de polices et des actionnaires, des titulaires de polices avec participation et sans participation, des détenteurs d'actions de sociétés d'investissement à capital variable et des investisseurs dans des comptes distincts. Ils exercent leurs fonctions selon des règles et des traditions bien établies dont la réputation d'intégrité du secteur de l'assurance-vie atteste l'efficacité. Il existe de nombreux exemples des lignes de conduite que suivent les employés de sociétés d'assurance-vie en particulier afin d'éviter les situations pouvant donner lieu à des conflits d'intérêts ou à des pratiques inappropriées en affaires.

Les agents et les intermédiaires dans le secteur des assurances de personnes doivent eux aussi respecter des règles de déontologie.

À l'heure actuelle, le client qui subit une perte par suite de l'abus d'une situation de conflit d'intérêts par un agent ou un employé d'une société d'assurance-vie peut obtenir réparation de diverses façons. La société peut, de son gré, lui offrir une compensation pour démontrer sa bonne volonté et préserver sa réputation. Si un client porte plainte, le surintendant des assurances peut intervenir auprès de la société d'assurance pour qu'elle lui donne satisfaction. Finalement, un client mécontent peut s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation.

Bureau des conflits d'intérêts financiers

Nous nous interrogeons sur la nécessité de créer un nouveau Bureau des conflits d'intérêts financiers, constitué d'une autre bureaucratie, lequel étudierait les plaintes, mènerait des enquêtes et intenterait des poursuites judiciaires devant les tribunaux pour le compte des plaignants.

Les recours civils dont disposent actuellement les consommateurs pour obtenir réparation dans les cas d'abus de situation de conflits d'intérêts répondent tout à fait aux besoins et n'ont pas à être élargis.

Si le gouvernement croit que les tribunaux mettent trop de temps à entendre les demandes de dommages-intérêts, il devrait orienter ses efforts vers les responsables de l'administration du système judiciaire.

Les sociétés d'assurance-vie, dans tous les aspects de leurs activités, sont déjà soumises aux pouvoirs d'enquête de plus de 60 organismes de réglementation, dont les surintendants des assurances fédéral et provinciaux, les commissions des valeurs mobilières, Revenu Canada, les autorités fiscales provinciales, les commissions des droits de la personne, le directeur des enquêtes et recherches et les offices de la protection du consommateur, pour n'en nommer que quelques-uns. Selon nous, l'ajout d'un autre organisme d'enquête gouvernemental aux frais des contribuables n'est pas justifié. La législation en vigueur à l'heure actuelle permet aux fonctionnaires d'avoir accès aux dossiers des sociétés et d'exiger tout renseignement pertinent.

Un Bureau des conflits d'intérêts financiers pourrait donner lieu au procès des cas de conflits d'intérêts par les médias avant qu'ils ne soient soumis aux tribunaux, ce qui porterait inutilement atteinte à la réputation de l'institution financière en cause.

Recommandation

En raison des arguments qui précèdent, nous recommandons que le gouvernement ne donne pas suite à son intention de créer un Bureau des conflits d'intérêts financiers. (Voir la référence au surintendant des assurances dans le chapitre sur la SURVEILLANCE, dans laquelle nous appuyons l'élargissement de ses pouvoirs.)

5. SURVEILLANCE

Introduction

Les consommateurs canadiens ont bénéficié de l'application réfléchie de la législation fédérale sur les assurances et de la surveillance efficace des sociétés d'assurance-vie par le surintendant des assurances. Jamais un titulaire de polices d'une société d'assurance-vie à charte fédérale, ou un bénéficiaire au Canada ou ailleurs n'a perdu un sou en raison du non-paiement des sommes dues en vertu d'une police au décès ou à l'échéance d'un contrat. Les Canadiens assurés auprès de sociétés d'assurance-vie non résidantes en activité au Canada par l'entremise de succursales ont été tout aussi bien servis depuis 1879.

a) Élargissement des pouvoirs

Nous appuyons l'élargissement des pouvoirs du surintendant afin qu'il puisse 1) exiger l'arrêt d'une pratique douteuse en rendant une ordonnance de cessation et d'abstention, 2) obliger une institution à se départir de placements ou de prêts interdits, 3) obtenir des renseignements sur la propriété immédiate et ultime d'une société, 4) suspendre ou destituer un administrateur à la suite de dérogations répétées aux lois, règlements ou directives, 5) exiger le rétablissement d'éléments d'actif dont une institution se serait départie illégalement, et 6) prendre le contrôle immédiat des éléments d'actif d'une institution en difficulté en vertu de motifs plus nombreux. Toutefois, le surintendant ne

devrait pouvoir se prévaloir des pouvoirs énoncés en 4) et en 6) qu'après y avoir été autorisé et ce, en suivant les voies juridiciaires normales. Grâce à ces nouveaux pouvoirs, le surintendant pourra plus facilement prévenir une crise financière.

b) Informatisation

Notre secteur est disposé à collaborer à la recherche des possibilités d'informatisation complète des comptes financiers des sociétés d'assurance-vie du Canada, et à en faciliter l'accès aux organismes de surveillance. Toutefois, il serait nécessaire d'adopter des mesures pour assurer la confidentialité de certains renseignements. L'utilisation et la divulgation de ces renseignements par le surintendant devraient être soumises à une disposition semblable à celle de la Loi sur les banques qui impose le secret à l'inspecteur général des banques.

c) Regroupement des organismes de surveillance

Nous ne nous opposons pas au regroupement en un même organisme de tous les organismes de surveillance des institutions financières réglementées au niveau fédéral et des sociétés de portefeuille financières. Nous croyons toutefois que deux conditions doivent être respectées : 1) la personne directement responsable de la surveillance des sociétés d'assurance-vie devrait avoir une bonne connaissance du domaine, comme c'est le cas présentement, et elle devrait être nommée pour un long mandat, et 2) le mandat du responsable de ce nouvel organisme de surveillance ne devrait pas dépasser cinq ans.

Recommandation

Le surintendant des assurances devrait encore être nommé pour un long mandat, mais le mandat du responsable du nouvel organisme de surveillance ne devrait pas dépasser cinq ans. On assurerait ainsi la continuité et le changement.

d) Harmonisation fédérale-provinciale

Les lois fédérales et provinciales applicables au système financier du Canada et aux organismes responsables de la surveillance des institutions financières aux deux échelons de gouvernement doivent concorder si l'on veut que les Canadiens tirent profit de la modernisation du secteur des services financiers. Il importe d'éviter les conflits constitutionnels longs et coûteux sur des questions de compétence.

Recommandation

Nous recommandons que le responsable de ce nouvel organisme de surveillance se voie confier, outre ses fonctions administratives au niveau fédéral, le mandat spécial de mettre en place un processus permanent de consultation avec les provinces. Cette mesure pourrait permettre de concilier ou d'atténuer les divergences au sujet de la solvabilité des institutions, de l'efficacité de la concurrence et de la qualité de la surveillance.

6. RÈGLES DE PLACEMENT

Introduction

Les administrateurs des sociétés d'assurance-vie ont le devoir, à titre de fiduciaires, d'administrer les avoirs de leurs sociétés de manière prudente. Ils doivent bien remplir leurs fonctions et s'assurer 1) que les placements sont suffisamment diversifiés, et 2) qu'ils correspondent raisonnablement bien à la nature des éléments de passif de la société. La "règle de gestion prudente" ou "méthode de portefeuille" proposée ne diminuera aucunement la responsabilité des administrateurs.

a) La méthode "par exception"

Nous sommes résolument pour l'élimination des critères de "qualité", qui n'ont plus leur raison d'être, et le remplacement de la liste actuelle des placements acceptables par une méthode d'établissement des pouvoirs de placement "par exception". Ainsi, tous les placements seraient admissibles à moins qu'ils ne soient interdits explicitement dans la législation. Cette méthode, qui permettrait une plus grande souplesse dans les placements, est acceptée et utilisée dans le secteur bancaire. Il conviendrait qu'elle soit adoptée pour les sociétés d'assurance-vie.

b) Plafonds quantitatifs

Des plafonds quantitatifs sur des catégories générales d'actif et sur certains placements en particulier sont essentiels à la solvabilité des institutions financières. Ils garantissent la diversification et facilitent la concordance entre les éléments d'actif et de passif.

Recommandation

Étant donné la composition des éléments de passif des sociétés d'assurance-vie et les règles de placement adoptées dans d'autres territoires de compétence, notamment le Québec et l'État de New York, nous recommandons l'adoption des plafonds quantitatifs ci-dessous qui, selon nous, conviennent le mieux au secteur des assurances de personnes au Canada. Ces plafonds sont exprimés en pourcentage de l'actif total à l'exclusion des fonds distincts.

a) quatre pour cent en actions ordinaires d'une société autre qu'une filiale, 25 pour cent au maximum en actions ordinaires, autres que les actions ordinaires de filiales;

b) quatre pour cent en actions privilégiées d'une société autre qu'une filiale;

c) quatre pour cent en obligations, débentures ou autres titres de créance d'une société autre qu'une filiale, y compris les municipalités;

d) quatre pour cent dans un bien immobilier particulier productif de revenu; deux pour cent dans tout autre bien immobilier particulier à l'exception d'un bureau pour usage et développement personnels, 25 pour cent au maximum dans l'ensemble des biens immobiliers productifs de revenu;

e) quatre pour cent dans un même prêt hypothécaire, sauf si l'excédent est assuré ou autrement garanti par le gouvernement fédéral ou une de ses agences, une province, un gouvernement étranger ou une tierce partie de bonne réputation, ou s'il est assuré par une société d'assurance enregistrée au Canada;

f) 10 pour cent au maximum dans une même société, sous quelque forme que ce soit;

g) 15 pour cent au maximum dans des filiales et des sociétés affiliées à l'exception de celles mentionnées dans le chapitre DIVERSIFICATION ET ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS;

h) 50 pour cent au maximum en actions ordinaires, y compris les actions de filiales, les actions privilégiées, et les autres genres de placements sous forme de titres de propriété autres que ceux d'un bureau pour usage et développement personnels.

Dans tous les cas où une société d'assurance-vie voit ses activités restreintes par ces plafonds, le surintendant devrait avoir le pouvoir de permettre une plus grande souplesse.

c) Plafonds sur les prêts hypothécaires

En ce qui concerne les plafonds applicables à un même prêt hypothécaire, nous croyons qu'aucune société d'assurance-vie ne devrait détenir une hypothèque d'un montant qui, combiné à toutes les autres créances d'un rang égal ou supérieur garanties par le bien immobilier, dépasse 75 pour cent de la valeur de ce bien, sauf si l'excédent est garanti ou assuré comme en e) ci-dessus.

Recommandation

Les clarifications suivantes devraient être apportées : 1) le ratio de 75 pour cent du bien sous-jacent s'applique aussi à des biens immobiliers qui ne sont pas des propriétés résidentielles de type propriétaire-occupant, et 2) les hypothèques de second rang n'ont pas à être entièrement assurées ou autrement garanties si elles ne dépassent pas le plafond de 75 pour cent.

d) Portefeuilles de placement

Les sociétés d'assurance-vie par actions, dont les titres sont détenus par des actionnaires qui possèdent des portefeuilles importants, ont à leur disposition des choix de placement très restreints. Il leur est interdit d'investir (soit sous forme de titres de participation, soit sous forme de titres de créance) dans des sociétés dans lesquelles ces actionnaires détiennent une participation de plus de 10 pour cent.

Recommandation

Afin d'accroître les possibilités de placement, nous recommandons une augmentation de la limite de participation à 30 pour cent dans le cas des sociétés dont les actions sont négociées en Bourse ou sur le marché hors cote.

e) Limites de participation dans une même société

À l'heure actuelle, les sociétés d'assurance-vie ne peuvent détenir plus de 30 pour cent des actions ordinaires d'une même société, à l'exception des filiales autorisées. Il semble que la plupart des petites entreprises préfèrent combler leurs besoins de financement par une émission d'actions, car elles n'ont pas les ressources nécessaires pour assurer le service d'une dette. La réduction de la limite à 10 pour cent nuirait sérieusement au fonctionnement du marché, car a) les sources de financement dont disposent les petites entreprises seraient limitées davantage, et b) les institutions financières assurent la plus grande partie de ce genre de financement. Étant donné que ces investissements devraient, à l'avenir, être de nature passive au même titre que ceux des fonds distincts, il n'est pas nécessaire de réduire le plafond.

Recommandation

Le plafond de 30 pour cent devrait être conservé étant donné qu'il répond à un besoin et qu'il n'a pas entraîné d'abus. Le Livre vert recommande de restreindre, sur une base consolidée, le pourcentage d'actions que peuvent détenir les sociétés d'assurance-vie dans d'autres sociétés. Nous croyons qu'une telle mesure nuirait à la gestion efficace de leurs portefeuilles et leur imposerait un fardeau administratif inutile.

Recommandation

Si la limite de participation est réduite à 10 pour cent, nous recommandons fortement que les intérêts déjà existants soient conservés. Cette restriction ne devrait pas s'appliquer aux fonds distincts des sociétés d'assurance-vie.

Le gouvernement recommande de nouvelles règles de placement pour les régimes enregistrés de retraite réglementés au niveau fédéral. Le fait que les caisses de retraite distinctes établies par les sociétés d'assurance-vie en vertu de la Loi sur

les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques soient assujetties à des règles différentes de celles applicables aux caisses de retraite en fiducie a toujours suscité certaines difficultés. Dans le domaine de la gestion des régimes de retraite, si les règles de placement applicables aux caisses distinctes des sociétés d'assurance-vie sont différentes de celles des caisses de retraite en fiducie, les sociétés d'assurance sont défavorisées par rapport aux sociétés de conseillers en placement et de fiducie.

Recommandation

Les nouvelles règles de placement qui s'appliqueront aux fonds distincts des sociétés d'assurance-vie constitués des caisses de retraite administrées en vertu de contrats de gestion de dépôts autres que ceux prévoyant des valeurs garanties, devraient être conformes aux règles de placement des régimes de retraite, non à celles applicables aux sociétés d'assurance-vie.

7. PRÊT COMMERCIAL

Introduction

Comme il était mentionné dans le chapitre précédent, les sociétés d'assurance-vie contribuent au financement des entreprises canadiennes grâce aux placements privés qu'autorise la législation fédérale actuelle sur les assurances. Ces derniers constituent un service utile et répondent à un besoin précis de financement, tant sous forme d'actions que sous forme d'emprunts. Ils contribuent aussi grandement à la concordance des placements avec les éléments de passif, particulièrement en ce qui a trait aux rentes. Dans le cas des emprunts sous forme de placements privés, le gouvernement laisse entendre qu'il les considère comme des "prêts commerciaux". Selon cette définition, les sociétés d'assurance devraient s'affilier à une banque de l'Annexe C pour effectuer des placements privés. Toutefois, la société d'assurance-vie n'appartenant pas à une

société de portefeuille financière ne serait pas soumise à cette règle. Dans ce cas, la société pourrait accorder des prêts commerciaux jusqu'à concurrence d'un pourcentage modeste de son actif total.

La définition de "prêt commercial" que l'on propose est beaucoup trop large. À de rares exceptions près, elle comprendrait toutes les formes d'avance de fonds, de crédit ou de garantie de fonds aux entreprises. Les employés des sociétés d'assurance-vie ont acquis aptitudes, connaissances et expérience dans ce domaine. Les emprunteurs et les émetteurs n'ont jamais exprimé de mécontentement. La souplesse de la législation fédérale actuelle sur les assurances leur a permis de concevoir des titres d'emprunt et de participation innovateurs. Étant donné le caractère instable de l'environnement financier, l'innovation est un facteur d'efficacité. Les placements privés et les prêts commerciaux ne se substituent pas toujours parfaitement, mais ils se font concurrence dans une certaine mesure. L'utilisation d'une société distincte pour faire des placements privés sur les marchés étrangers (que semble suggérer le Livre vert) serait inutilement contraignante, surtout aux États-Unis.

Recommandation

Selon nous, il n'est pas justifié d'assujettir à la Loi sur les banques les placements privés des sociétés d'assurance-vie; ces placements sont déjà soumis à une législation qui leur est propre.

Recommandation

À l'heure actuelle, les placements privés des sociétés d'assurance-vie répondent aux objectifs du gouvernement, à savoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité. Si on limite ces placements à un pourcentage de l'actif total, un plafond de 20 pour cent serait, selon nous, approprié.

8. ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX

Introduction

On reconnaît à juste titre dans le Livre vert et dans son supplément technique que des modifications doivent être apportées aux lois et aux règlements régissant les systèmes de distribution afin que les institutions puissent jouir de la souplesse nécessaire pour se diversifier grâce à des sociétés affiliées ou à des ententes de réseau.

Nous sommes pour l'établissement de réseaux, car ils constituent selon nous le développement naturel de la capacité des sociétés d'assurance-vie d'offrir à leurs clients une gamme plus vaste de produits et de services, dans le domaine financier comme dans celui des assurances. L'Association des assureurs-vie du Canada et la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario appuient notre point de vue. L'an dernier, les sociétés d'assurance-vie à charte québécoise ont été explicitement autorisées à conclure des ententes sur l'utilisation conjointe de systèmes de distribution avec des institutions affiliées ou indépendantes.

Nous sommes entièrement d'accord avec la proposition du gouvernement de supprimer de la loi fédérale toutes les entraves à l'établissement de réseaux. La distribution des services financiers étant réglementée par les provinces, nous pourrions nous attendre à ce que ces dernières adoptent un point de vue similaire, lequel a pour but de procurer plus de commodité et de choix aux clients. Au niveau provincial, nous proposons de modifier les règles qui régissent les intermédiaires dans le secteur de l'assurance.

Il importe de se rendre compte que les sociétés d'assurance-vie possèdent les ressources nécessaires pour servir les Canadiens à peu près partout au pays. En 1984, 21,500 agents à plein temps exerçaient leurs activités à partir d'environ 2,700 succursales. Le secteur de l'assurance possède des liens communautaires solides et est donc en position d'offrir des services supplémentaires.

Vente liée

Nous nous inquiétons de la possibilité que la vente liée dans le cadre d'une entente de réseau ne soit pas permise. Si on adopte une définition stricte de la vente liée, l'offre simultanée de programmes d'assurance et d'autres services financiers pourrait être interdite. Le Livre vert donne l'exemple d'une institution financière qui pourrait exiger d'un emprunteur qu'il souscrive une assurance pour obtenir un prêt, mais qui ne pourrait l'óbliger à faire affaire avec une société d'assurance en particulier. Nous ne voyons pas pourquoi un prêteur ne pourrait pas offrir à son client une assurance d'une société d'assurance affiliée ou non, particulièrement si elle lui présente, au point de vente, toutes les options qui s'offrent à lui, y compris celle de s'adresser à une autre société d'assurance.

Recommandation

Une société d'assurance-vie devrait pouvoir offrir, avec tout autre service financier qu'elle met à la disposition de ses clients, y compris les prêts, de l'assurance d'une autre institution financière, à condition de présenter clairement toutes les options possibles.

9. SOCIÉTÉS D'ASSURANCE-VIE MUTUELLES

a) Démutualisation

La brève partie du Livre vert portant sur les sociétés d'assurance mutuelles aborde de nombreuses questions complexes. La première d'entre elles est la démutualisation, processus par lequel une société d'assurance mutuelle peut être transformée en une société par actions. Des tentatives de démutualisation de grandes sociétés d'assurance-vie aux États-Unis ont démontré qu'il s'agit là d'un processus extrêmement compliqué mettant en jeu nombre d'intérêts divergents.

Recommandation

La nécessité d'une nouvelle loi fédérale sur les assurances ne faisant pas de doute, on ne doit pas en reporter l'adoption jusqu'à ce que ces questions soient résolues. Nous suggérons donc qu'on accorde dès maintenant le droit aux sociétés d'assurance-vie mutuelles de se transformer en sociétés par actions sous réserve des conditions qui seront prévues dans des règlements à venir.

b) Diversification

La deuxième question est celle de la possibilité pour les sociétés mutuelles de "se prévaloir de la formule de la société de portefeuille sans abandonner leur structure actuelle". Cette formulation laisse supposer qu'une société d'assurance mutuelle pourra, à sa discrétion, devenir propriétaire d'autres institutions financières soit directement, soit par l'entremise d'une société de portefeuille financière en aval. Nous sommes d'accord avec la souplesse qu'offre cette formule. Nous exposons les raisons de notre appui dans le chapitre DIVERSIFICATION ET ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS.

Recommandation

Nous recommandons que les sociétés d'assurance-vie par actions se voient accorder la même souplesse que les sociétés mutuelles. Les deux types de sociétés devraient être en mesure de posséder des sociétés d'assurance-vie par actions au Canada.

c) Investissements dans des sociétés affiliées

La proposition du Livre vert sur les investissements dans des sociétés affiliées fait référence à l'investissement des excédents de fonds. Le supplément technique met, quant à lui, l'accent sur l'actif plutôt que sur les excédents. Nous

sommes tout à fait d'accord avec ce changement, car restreindre ces placements aux excédents d'une société d'assurance-vie serait une mesure trop restrictive. En vertu de lois semblables au Québec et dans l'État de New York, ces investissements sont déterminés en fonction de l'actif. La législation fédérale actuelle sur les assurances permet tant aux sociétés d'assurance-vie par actions qu'aux sociétés mutuelles d'investir 25 pour cent de leur actif dans des actions ordinaires, y compris celles de leurs filiales.

Recommandation

Conformément à notre mémoire initial, nous recommandons que toutes les sociétés d'assurance-vie aient le droit d'investir jusqu'à 15 pour cent de leur actif dans des sociétés affiliées, à l'exception de celles mentionnées dans le chapitre DIVERSIFICATION ET ÉLARGISSEMENT DES POUVOIRS.

Le supplément technique recommande de restreindre les investissements des sociétés d'assurance-vie dans l'ensemble de leurs filiales à cinq pour cent de leur actif total, et en outre de limiter ces investissements à deux pour cent de l'actif pour chaque filiale.

Selon le supplément, ce pourcentage restrictif se justifie par le besoin de garantir la solvabilité de ces institutions. Vu qu'aucune société d'assurance-vie canadienne réglementée au niveau fédéral n'a jamais fait faillite, que les sociétés d'assurance peuvent à l'heure actuelle investir dans leurs filiales un pourcentage de leur actif supérieur à celui qui est proposé et qu'il n'existe présentement aucune indication d'abus, nous croyons que la préoccupation du gouvernement n'est pas justifiée. En outre, les investissements des banques dans des filiales canadiennes et étrangères ne sont soumis à aucune restriction réglementaire.

Imposer un plafond aux investissements dans une filiale est une mesure trop restrictive. La limite de deux pour cent empêcherait une société d'assurance ou sa société de portefeuille d'effectuer dans une institution financière de taille

suffisante un investissement assez important pour permettre le développement de la coordination et de la collaboration dans les activités, ce qui est indispensable à une société de portefeuille financière diversifiée et dynamique.

Le nouveau critère de gestion prudente des placements et les responsabilités accrues des administrateurs devraient suffire pour assurer que les placements dans les filiales ne présentent pas des risques excessifs. La limite globale de 15 pour cent sur les placements est suffisante pour garantir la solvabilité institutionnelle.

Recommandation

Nous recommandons qu'aucune limite ne soit imposée aux placements dans une même filiale.

d) Financement

Compte tenu de la croissance continue du secteur des assurances de personnes au Canada, on doit permettre aux sociétés d'assurance-vie d'utiliser d'autres moyens pour se procurer des montants substantiels sur le marché.

Recommandation

1) Conformément à ce qui précède, nous recommandons que les sociétés d'assurance-vie mutuelles soient autorisées, comme au Québec, à émettre des titres de participation, sous réserve des conditions qui seraient prescrites sous forme de règlements ou de lignes directrices. 2) En outre, les sociétés d'assurance-vie canadiennes devraient avoir le droit d'emprunter en émettant des obligations et des débentures. La plupart des sociétés d'assurance-vie étrangères peuvent déjà recourir à ce moyen de financement.

e) Statut de résidence

La dernière question soulevée porte sur la façon de déterminer le statut de résidence d'une société d'assurance mutuelle. Les définitions de "résident" ou de "non-résident" dans des lois fédérales et provinciales, lesquelles ont pour but d'assurer que certaines industries ou certains secteurs de notre économie demeurent propriété canadienne, ne reconnaissent pas le caractère unique des sociétés d'assurance mutuelles. Bien qu'il ait été possible d'obtenir un traitement particulier dans certains cas, le grand nombre de lois s'appliquant à la limitation des investissements étrangers empêche tout progrès notable.

Recommandation

On pourrait apporter une solution permanente à ce problème en incluant dans la législation fédérale sur les assurances une disposition explicite selon laquelle les sociétés mutuelles qui sont véritablement canadiennes sont considérées comme telles à toutes les fins d'investissement et de politique gouvernementale. Nous sommes heureux de voir que le gouvernement du Canada s'est penché sur cette question.

10. DÉDOMMAGEMENT DES TITULAIRES DE POLICES

Introduction

Les sociétés d'assurance-vie ne sont pas membres de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Cependant, certains de leurs produits comportent un élément d'épargne et d'autres, tels que les rentes différées à court terme, s'apparentent à des dépôts à terme. Les titulaires de polices d'assurance et de contrats de rentes n'ont pas pour autant une mauvaise protection. Les engagements contractuels des sociétés d'assurance-vie sont garantis par des réserves actuarielles. En

outre, les placements qu'imposent les organismes de réglementation constituent une garantie solide.

À l'heure actuelle, plus de 90 pour cent de toutes les sociétés d'assurance-vie en activité au Canada sont enregistrées au niveau fédéral. À ce titre, elles sont assujetties aux normes de solvabilité du surintendant fédéral des assurances. Comme il a été mentionné précédemment, jamais une société d'assurance-vie canadienne réglementée au niveau fédéral n'a fait faillite. Dans le passé, les titulaires de polices canadiens n'ont subi que de légères pertes par suite de la faillite de trois sociétés étrangères entre 1877 et 1879. De nombreux facteurs indiquent que le besoin d'un programme de dédommagement du public se fait moins sentir dans notre secteur que dans d'autres en raison de la stabilité qui le caractérise depuis longtemps, de la structure de ses taux de primes, de ses méthodes fiables d'évaluation des risques, des efforts de ses employés et de ses agents pour respecter des normes professionnelles, de sa gestion prudente et de ses bonnes relations avec les organismes de réglementation.

a) Programme de dédommagement privé

Malgré ses antécédents remarquables et sa solide réputation de fiabilité auprès du public, le secteur des assurances de personnes au Canada, afin de faire davantage pour les générations présentes et futures de Canadiens, préconise la mise en place d'un programme de dédommagement privé. En vertu de ce programme, les titulaires de polices d'une société d'assurance-vie seraient dédommagés lors de sa liquidation, et ce, à des conditions bien précises. Nous croyons qu'un programme de ce genre dans notre secteur assurerait aux Canadiens une protection accrue durant une période de vive concurrence entre les secteurs du système financier du Canada. Du même coup, les produits des sociétés d'assurance-vie axés sur l'épargne temporaire présenteraient des caractéristiques tout aussi concurrentielles que celles des produits équivalents offerts par les institutions de dépôt.

Nous préconisons un programme de dédommagement national et autogéré qui a) serait obligatoire pour toutes les sociétés d'assurance-vie à charte fédérale et

provinciale, et b) ne serait en aucune manière lié à des programmes semblables dans d'autres secteurs du système financier du Canada.

La mise sur pied d'un programme de dédommagement à l'intention des titulaires de polices du Canada est une entreprise compliquée qui exige du temps et une réflexion approfondie. Comme on le soulignait dans le Livre vert, certaines des questions soulevées au sujet de l'assurance-dépôts s'appliqueraient dans une certaine mesure à un programme de dédommagement des titulaires de polices. Cependant, étant donné certaines particularités uniques à notre secteur, nous devons mettre tout en oeuvre pour garantir que le programme adopté soit compatible avec nos activités et la réglementation qui s'y applique. À titre d'exemple, il faut parfois faire les versements en vertu d'un contrat de rentes ou d'assurance invalidité bien longtemps après la disparition de la société d'assurance. Dans le cas des sociétés d'assurance-vie non résidantes, la création d'un programme de dédommagement équivaudrait à une mesure de protection inutile et entraînerait une hausse de leurs frais administratifs et fiduciaires au Canada. En effet, la législation fédérale sur les assurances oblige ces sociétés constituées à l'étranger à conserver dans des sociétés de fiducie canadiennes des avoirs dont la valeur marchande totale est en tout temps supérieure aux éléments de passif de la société au Canada. Les assureurs-vie nationaux continuent bien sûr d'être totalement assujettis aux pouvoirs de réglementation et de surveillance des gouvernements fédéral et provinciaux.

En corrélation avec notre engagement, les gouvernements provinciaux envisagent d'exiger de tous ceux qui désirent obtenir un permis afin d'offrir de l'assurance dans leurs territoires qu'ils participent à un programme de dédommagement. Le gouvernement de Terre-Neuve a été le premier à adopter des mesures législatives à cet égard (Loi 6 modifiant la loi sur les assurances). Bien qu'un programme de dédommagement ne soit encore qu'au stade de projet, les sociétés d'assurance-vie sont disposées à satisfaire à cette nouvelle exigence pour pouvoir exercer leurs activités.

Recommandation

Pour qu'un programme de dédommagement remplisse efficacement son rôle, il est essentiel que 1) les pouvoirs du surintendant d'empêcher les crises financières soient accrus; 2) le capital initial et l'excédent exigés pour la constitution en société soient augmentés au niveau que recommande le gouvernement; 3) la répartition obligatoire, entre les membres du secteur, des coûts qu'entraîne pour le surintendant le rétablissement ou la liquidation d'une société d'assurances de personnes soit plus équitable. 4) De plus, la Loi sur les liquidations devrait être révisée afin de tenir compte des problèmes particuliers que présente la liquidation d'une société d'assurance-vie. Il importe de s'assurer que la protection demeure en vigueur tout au long du processus de liquidation et de modifier la priorité accordée aux demandes d'indemnisations et de remboursement de primes non acquises.

Outre ces modifications législatives, il serait nécessaire d'inclure dans les lois fédérales et provinciales sur les sociétés d'assurance-vie des dispositions semblables.

b) Pouvoirs du surintendant

La législation fédérale sur les assurances a pour objet principal de garantir la solvabilité des sociétés d'assurance-vie. Ces dernières doivent déposer régulièrement auprès du surintendant des assurances des états financiers détaillés et vérifiés. Leurs avoirs sont vérifiés chaque année.

Les propositions du gouvernement, si elles étaient adoptées, accentueraient la prévention et accroîtraient davantage les pouvoirs permettant au surintendant de prévenir une crise financière. À titre d'exemple, les montants minimaux du capital initial et de l'excédent nécessaires pour mettre sur pied une nouvelle société d'assurance-vie seraient augmentés substantiellement, passant de $2 à $6 millions. Ce montant est supérieur de $1 million à celui exigé des autres institutions financières du Canada. En plus des marges actuelles des réserves

actuarielles, des exigences relatives au montant minimal du capital et de l'excédent permanents seraient édictées.

La concordance entre les éléments d'actif et de passif serait améliorée grâce à une meilleure répartition des revenus de placement. Comme nous le soulignions dans le chapitre sur la SURVEILLANCE, de nombreux pouvoirs supplémentaires seraient accordés au surintendant.

Recommandation

Nous sommes d'avis que l'élargissement des pouvoirs du surintendant pour lui permettre de faire appliquer des normes appropriées et d'agir rapidement est un préalable à la mise en place d'un programme de dédommagement des titulaires de polices. Par conséquent, il faudrait accorder des pouvoirs similaires aux surintendants provinciaux.

11. POUVOIRS INTERNATIONAUX

Introduction

Les sociétés d'assurance-vie canadiennes sont très actives à l'étranger. En effet, l'assurance-vie est l'un des plus importants "biens d'exportation" du Canada. Plus de deux millions de personnes dans plus de vingt pays différents possèdent des polices établies par des sociétés d'assurance-vie canadiennes, dont le capital assuré s'élève à $184 milliards. Ce goût des activités à l'étranger découle de nombreux facteurs, dont le besoin des sociétés canadiennes de diversifier leurs activités du point de vue géographique et le peu de possibilités qu'offre le marché canadien à cause de son étroitesse.

Dans le domaine de l'assurance-vie, la réassurance a aussi une envergure mondiale. On retrouve partout au monde d'importantes bourses internationales des assurances.

L'envergure internationale du secteur des assurances se caractérise aussi par les activités des sociétés étrangères au Canada. D'abord introduite au pays par des sociétés britanniques, l'assurance-vie qu'offrent les sociétés non résidantes représente aujourd'hui 32 pour cent de toutes les primes versées au Canada. Les Canadiens ont à leur service environ 120 sociétés d'assurance-vie non résidantes provenant des États-Unis, de la Grande-Bretagne et d'autres pays du Commonwealth et de l'Europe continentale. Bon nombre d'entre elles sont des multinationales et certaines sont présentes dans plus de 100 pays.

Les activités des sociétés d'assurance-vie canadiennes sur les marchés étrangers sont soumises à des contraintes. Toutefois, une certaine flexibilité a parfois été accordée par le passé en vertu de pouvoirs discrétionnaires. Par contre, les banques canadiennes peuvent exercer dans un pays étranger toutes les activités qu'elles désirent, sous réserve des restrictions prévues par les lois de ce pays. Elles peuvent posséder des sociétés étrangères se livrant à toute activité légale à la condition que ces dernières ne détiennent pas plus de 10 pour cent des actions avec droit de vote d'une société canadienne.

Recommandation

Nous recommandons qu'on accorde à toutes les sociétés d'assurance-vie canadiennes, dans la loi, la souplesse qu'ont les banques pour étendre leurs activités à l'étranger.

12. PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET APPLICATION DE LA LOI SUR LES BANQUES

Introduction

La législation fédérale sur les assurances contraint les sociétés d'assurance-vie non résidantes qui exercent des activités au Canada à détenir et à investir ici des fonds suffisants pour couvrir leurs engagements envers leurs titulaires de polices canadiens. Ainsi, les sociétés d'assurance-vie étrangères font face à deux séries de règlements : a) les lois sur les assurances qui les obligent à investir dans des biens canadiens et b) les mesures de contrôle sur les investissements étrangers.

Il semble injuste d'exiger l'investissement au Canada des fonds des titulaires de polices canadiens et de ne pas en même temps accorder un traitement égal à ces investissements en vertu des lois du Canada. En dernière analyse, ce sont les Canadiens eux-mêmes qui font les frais de cette inégalité.

Il est ironique que l'investissement de fonds "canadiens" par des sociétés d'assurance-vie non résidantes au Canada soit assujetti a) à un examen de la part d'Investissement Canada (auparavant l'Agence d'examen de l'investissement étranger) et b) aux restrictions relatives à la propriété étrangère qui s'appliquent à certains secteurs de l'économie canadienne comme le pétrole, le gaz, les ressources naturelles, les journaux, l'édition et la radiodiffusion.

Le problème ne se limite pas à la législation fédérale. En 1983, le gouvernement de l'Ontario a adopté des dispositions légales permettant aux sociétés commerciales constituées en vertu de la Loi sur les compagnies de l'Ontario d'accroître unilatéralement le pourcentage de leurs actions appartenant à des Canadiens en liquidant les actions détenues par des non-résidents. Aucune protection n'a été accordée aux actions achetées par les sociétés d'assurance-vie non résidantes avec les fonds de titulaires de polices canadiens.

Recommandation

Afin de corriger cette anomalie, nous recommandons que soit accordé le statut canadien aux sociétés d'assurance-vie non résidantes selon leurs propres éléments d'actif identifiables couvrant leurs engagements au Canada envers les titulaires de polices canadiens.

Si cette recommandation n'est pas acceptée, la situation des sociétés d'assurance-vie canadiennes faisant affaire à l'étranger, particulièrement aux États-Unis, pourrait être compromise. Elles pourraient faire face à des mesures de rétorsion si les sociétés d'assurance-vie non résidantes ne peuvent profiter au Canada d'avantages concurrentiels égaux à ceux dont jouissent les sociétés canadiennes.

Le gouvernement propose que les succursales canadiennes des sociétés d'assurance étrangères soient restructurées sous forme de filiales canadiennes si elles veulent avoir accès à la formule de société de portefeuille financière. Étant donné que les gouvernements étrangers pourraient adopter des mesures réciproques à l'égard des sociétés d'assurance-vie canadiennes, nous ne pensons pas qu'une telle mesure soit souhaitable.

Application de la Loi sur les banques

Si une société d'assurance-vie faisant affaire au Canada, nonobstant l'endroit où elle a été constituée, fait partie d'un groupe de sociétés comprenant une institution étrangère qui accorde des prêts et accepte des dépôts à vue payables à des tiers, la société d'assurance pourrait alors devenir "une banque étrangère", une "société qui a des liens avec une banque étrangère" ou un "établissement non bancaire membre d'un groupe bancaire étranger".

Dans l'un ou l'autre de ces cas, la Loi sur les banques restreindrait sévèrement les placements et les activités de la société d'assurance-vie. Ces restrictions s'appliqueraient même si a) l'institution étrangère était située aux antipodes et

n'avait qu'un vague lien de propriété et aucun lien économique avec la société d'assurance-vie au Canada et b) ses activités "bancaires" étaient négligeables.

Voici quelques exemples simples :

- Une société d'assurance-vie non résidante faisant affaire au Canada depuis plus d'un siècle et devenant une "banque étrangère" ne pourrait pas se restructurer en établissant une société de portefeuille financière.

- Une société de portefeuille financière, propriété en aval d'une société d'assurance-vie mutuelle canadienne, ne pourrait posséder plus de 10 pour cent des actions avec droit de vote d'une société de fiducie canadienne ou d'une banque de l'Annexe C si elle a des liens avec une banque étrangère.

- Une société d'assurance-vie par actions à charte provinciale ou fédérale devenant un "établissement non bancaire membre d'un groupe bancaire étranger" ne serait pas autorisée à consentir des prêts hypothécaires ou à avancer des fonds si une société "soeur" accepte des dépôts à vue payables à des tiers.

Une société d'assurance-vie non résidante faisant affaire au Canada qui se porterait acquéreur de 50 pour cent d'une petite banque régionale à l'étranger deviendrait une banque étrangère. Si la même société d'assurance-vie acquérait 49.9 pour cent d'une importante banque étrangère multinationale, elle ne deviendrait pas une banque étrangère.

Les placements et les activités des sociétés d'assurance-vie autorisées à faire affaire au Canada sont assujettis à des lois sur les assurances qui sont administrées comme il se doit. Elles ne devraient pas être restreintes par la législation bancaire, qui ne devrait s'appliquer qu'aux banques.

Recommandation

À la lumière des arguments ci-dessus, il est évident qu'on devrait réviser la définition de "banque étrangère" de la Loi sur les banques et réexaminer les conséquences dans le cas d'une société d'assurance-vie qui devient affiliée à une "banque étrangère".

CONCLUSION : POSSIBILITÉS D'ESSOR

Les grandes banques canadiennes sont devenues prédominantes dans notre système financier grâce 1) à la révision décennale de la Loi sur les banques qui, à chaque occasion leur a ouvert des marchés supplémentaires, et 2) aux acquisitions et fusions, qu'a facilitées l'organisme de réglementation des banques. Les institutions financières non bancaires, comme les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurance, ont été privées de ces deux instruments de croissance importants. Les lois fédérales sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurance n'ont pas fait l'objet d'une refonte complète depuis 1913 et 1932 respectivement. Les lois actuelles sur les assurances sont encore fondées sur le Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'assurance-vie de 1907. Alors que le Bureau de l'inspecteur général des banques a toujours été réceptif aux fusions et aux acquisitions par les banques, qu'elles soient de taille grande ou moyenne, le Département des assurances, du moins jusqu'à tout récemment, a considéré ces fusions de sociétés d'assurance comme inacceptables.

Aujourd'hui, grâce à leur envergure, les "cinq grandes" banques à charte peuvent livrer à l'étranger une concurrence efficace aux multinationales de la finance.

À l'instar des récentes initiatives provinciales, le Livre vert offre aux institutions financières non bancaires l'occasion d'acquérir une taille assez considérable. Individuellement, ces institutions ne peuvent se mesurer à l'une ou l'autre des grandes banques. Toutefois, en se coiffant d'une société de portefeuille financière, ou en procédant à une intégration verticale, elles

deviendraient plus concurrentielles tant au Canada qu'à l'étranger, ce dont tous les Canadiens profiteraient.

Une importante recommandation protégerait les consommateurs contre la concentration excessive au sein du système financier : les fusions, de même que les transferts d'une partie importante du capital-actions, nécessiteraient l'approbation ministérielle dans tous les cas. Les sociétés d'assurance-vie au Canada accueillent cette mesure avec enthousiasme.

Étant donné les avantages concurrentiels dont bénéficient les grandes banques de l'Annexe A, nous croyons tout comme le gouvernement que les banques régionales de l'Annexe A, de moindre importance, ne devraient pas être placées dans une situation concurrentielle désavantageuse avant la révision de la Loi sur les banques en 1990. Nous favorisons la souplesse institutionnelle dont elles jouiraient en appartenant à des conglomérats financiers. Étant donné que les banques de l'Annexe B peuvent maintenant appartenir à des investisseurs canadiens pendant une période allant jusqu'à 10 ans, nous recommandons qu'on leur accorde la même souplesse. Par conséquent, la "canadianisation" des banques de l'Annexe B serait plus attrayante.

Nous nous réjouissons de la proposition gouvernementale sur la révision tous les dix ans des lois qui régissent notre secteur, comme c'est le cas pour la Loi sur les banques.

Le secteur des assurances de personnes au Canada considère que la réforme législative actuelle profitera à des millions de Canadiens. Nous exhortons le gouvernement du Canada à donner suite à son engagement d'adopter cette réforme sans délai.

* * * * *

Imprimé au Canada

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Life and Health Insurance Association:

John Acheson, Chairman, President, The Dominion Life Assurance Company;

Earl Orser, Chairman, Task Force on Legislative Review, President and Chief Executive Officer, London Life Insurance Company;

Claude Castonguay, President and Chief Executive Officer, "*La Laurentienne mutuelle d'Assurance, Quebec*";

Donald C. Elliott, President, The Empire Life Insurance Company, Kingston;

Thomas Galt, Chairman and Chief Executive Officer, Sun Life Assurance Company of Canada;

Ian Mair, President for Canada, The Prudential Assurance Company Limited;

Gerald Devlin, Q.C., Executive Vice-President.

De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:

John Acheson, président du conseil d'administration, et président, La Dominion, compagnie d'assurance sur la vie;

Earl Orser, président, Groupe de travail sur la révision des lois, et président et chef de la direction, London Life, compagnie d'assurance-vie;

Claude Castonguay, président et chef de la direction, La Laurentienne mutuelle d'assurance, Québec;

Donald Elliott, président, L'Empire, compagnie d'assurance-vie, Kingston;

Thomas Galt, président du conseil d'administration et chef de la direction, Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie;

Ian Mair, président pour le Canada, La Prudentielle compagnie d'assurance limitée;

Gerald Devlin, vice-président général.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 63

Tuesday, September 17, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 63

Le mardi 17 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance, Trade and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 63

Tuesday, September 17, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 63

Le mardi 17 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance, Trade and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25574—1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Louis Plamondon

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
Nic Leblanc
George Minaker
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Robert Toupin
Bernard Valcourt
Norm Warner
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Louis Plamondon

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Charles Hamelin
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Andrew Witer

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 17, 1985
(88)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:43 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, George Minaker, Aideen Nicholson, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

Alternates present: Simon de Jong, Shirley Martin and Paul McCrossan.

Witnesses: *From the Canadian Co-operative Credit Society Limited*: Jonathan Guss, Vice-President and General Counsel. *From the Credit Union Central of Ontario*: Ed Grad, Chief Executive Officer. *From the Co-operators Group*: Gordon Sinclair, President; Teunis Haalboom, Chief Executive Officer. *From the Insurance Bureau of Canada*: John Lyndon, President; Alex Kennedy, Vice-President and General Counsel; Robert Bethell, President and C.E.O., Canadian General Insurance Group. *From the Reinsurance Research Council of Canada*: Don Batten, Chairman and C.E.O. and President, Mercantile and General.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Randall Chan, Research Officer. *From Dennis Madden & Associates*: Dennis Madden. *Consultants*: Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Ed Grad and Gordon Sinclair made statements and with Jonathan Guss and Teunis Haalboom, answered questions.

At 10:52 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:05 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Robert Bethell and Don Batten made statements and with John Lyndon and Alex Kennedy, answered questions.

The Chairman authorized that the briefs submitted by the Canadian Co-operative Credit Society, the Co-operators Group, the Insurance Bureau of Canada and the Reinsurance Research Council be appended to this day's Minutes of

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 SEPTEMBRE 1985
(88)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 9 h 43, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, George Minaker, Aideen Nicholson, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

Substituts présents: Simon de Jong, Shirley Martin, Paul McCrossan.

Témoins: *De la Société canadienne de crédit coopératif limitée*: Jonathan Guss, président et avocat-conseil général. *De la «Credit Union Central of Ontario»*: Ed Grad, chef de la direction. *Du Groupe «Co-operators»*: Gordon Sinclair, président; Teunis Haalboom, chef de la direction. *Du Bureau d'assurance du Canada*: John Lyndon, président; Alex Kennedy, vice-président et avocat-conseil général; Robert Bethell, président et chef de la direction, Groupe «*Canadian General Insurance*». *Du Conseil de recherche en réassurance du Canada*: Don Batten, président et chef de la direction, et président, «*Mercantile and General*».

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «Dennis Madden & Associates»*: Dennis Madden. *Consultants*: Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule nº 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985, relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (*voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*).

Ed Grad et Gordon Sinclair font des déclarations, puis eux-mêmes, Jonathan Guss et Teunis Haalboom répondent aux questions.

A 10 h 52, le Comité interrompt les travaux.

A 11 h 05, le Comité reprend les travaux.

Robert Bethell et Don Batten font des déclarations, puis eux-mêmes, John Lyndon et Alex Kennedy répondent aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par La Société canadienne de crédit coopératif limitée, le groupe «*Co-operators*», le Bureau d'assurance du Canada et le Conseil de recherche en réassurance du Canada figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (*voir appendices*

Proceedings and Evidence (*See Appendices "FNCE-55", "FNCE-56", "FNCE-57" and "FNCE-58", respectively*).

At 11:52 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(89)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:36 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Donald Johnston, Claude Lanthier, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis and Norm Warner.

Alternates present: Simon de Jong, Murray Dorin and Shirley Martin.

Witnesses: *From the Bank of Nova Scotia*: C.E. Ritchie, Chairman and Chief Executive Officer; R.L. Brooks, Executive Vice-President; J.A.G. Bell, President. *From the Canadian Reinsurance Company*: Michael Sales, President and Chief Executive Officer.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Randall Chan, Research Officer. *From Dennis Madden & Associates*: Dennis Madden. *Consultants*: Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

C.E. Ritchie made a statement and with R.L. Brooks and J.A.G. Bell answered questions.

At 4:58 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 5:04 o'clock p.m., the sitting was resumed.

On motion of George Minaker, it was agreed,—That the motion adopted by this Committee on Wednesday, November 21, 1984, which reads as follows, be rescinded:—That Mr. Toupin be elected Vice-Chairman of the Committee.

On motion of George Minaker, it was agreed,—That Mr. Plamondon be elected Vice-Chairman of the Committee.

Michael Sales made a presentation and answered questions.

The Chairman authorized that the briefs submitted by the Bank of Nova Scotia and the Canadian Reinsurance Company be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendices "FNCE-59" and "FNCE-60", respectively*).

«FNCE-55», «FNCE-56», «FNCE-57» et «FNCE-58» respectivement).

A 11 h 52, le Comité interrompt les travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(89)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 15 h 36, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Donald Johnston, Claude Lanthier, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner.

Substituts présents: Simon de Jong, Murray Dorin, Shirley Martin.

Témoins: *De la Banque de Nouvelle-Écosse*: C.E. Ritchie, président et chef de la direction; R.L. Brooks, vice-président exécutif; J.A.G. Bell, président. *De la «Canadian Reinsurance Company»*: Michael Sales, président et chef de la direction.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «Dennis Madden & Associates»*: Dennis Madden. *Consultants*: Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (*Voir Procès-berbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule nº 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985, relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (*voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*).

C.E. Ritchie fait une déclaration, puis lui-même, R.L. Brooks et J.A.G. Bell répondent aux questions.

A 16 h 58, le Comité interrompt les travaux.

A 17 h 04, le Comité reprend les travaux.

Sur motion de George Minaker, *il est convenu*,—Que la motion adoptée par le présent Comité le mercredi 21 novembre 1984, libellée en ces termes, soit annulée:—Que M. Toupin soit élu vice-président du Comité.

Sur motion de George Minaker, *il est convenu*,—Que M. Plamondon soit élu vice-président du Comité.

Michael Sales donne un exposé et répond aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par la Banque de Nouvelle-Écosse et la «*Canadian Reinsurance Company*» figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (*voir appendices «FNCE-59» et «FNCE-60» respectivement*).

At 5:18 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 17 h 18, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

Greffier de Comité

Marie Carrière

Committee Clerk

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Tuesday, September 17, 1985

• 0942

The Chairman: We are continuing our order of reference: The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion, both the technical supplement and the report of the Canada Deposit Insurance Corporation.

We have this morning a whole series of witnesses who come under the Canadian Co-operative Credit Society; and representing the society is their vice-president and general counsel, Jonathan Guss. Representing the Credit Union Central of Ontario is Ed Grad. Representing CUMIS—that is the insurance end—is Paul Renaud. Representing The Co-operators Group is their president, Gordon Sinclair; their chief executive officer, Teunis Haalboom; the consultant, John Jordan; and Warren Hanstead, Director. And representing the Co-operative Trust Company is John Lipsett and Mary Lou Spence.

Gentlemen, we have a number of briefs. Our view is to append all of these briefs to today's minutes. We are going to treat those as read; they are part of the minutes and will be circulated to some 5,000 subscribers. I do not know quite how to proceed, but I think the best way would be for you to quickly outline your concerns so we could open this up to questioning.

• 0945

Members will appreciate we are dealing with the insurance industry, both life and general, as well as the trust industry, as well as the credit union operation, which is obviously part of the big banks, particularly with the centralization right on up to head offices and all the rest of it; clearly a very large conglomerate.

So maybe, Jonathan, you could proceed and give us an outline of how the conglomerate works.

Mr. Jonathan Guss (Vice-President and General Counsel, Canadian Co-operative Credit Society): Let me introduce Mr. Sinclair, who is going to make our introductions.

Mr. Gordon Sinclair (President, The Co-operators Group Limited): First, we are very happy to have this opportunity as a group to meet with you. What I would like to do is to take just two or three minutes to tell you a little about four sectors of the co-operative financial organizations which operate across Canada, and then maybe reintroduce some of our people. I understand the French-speaking sector of the financial co-operatives will be meeting with you in a few days, so you will have another round at the co-operative community in that way.

First we have the credit union movement across Canada, which is a three-tier system. Starting with the credit unions at the local service level, there are 1,600 or so of these in number.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mardi 17 septembre 1985

Le président: Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi qui porte sur le document intitulé: La réglementation des institutions financières du Canada: propositions considérées, plus le supplément technique et le rapport de la Société d'Assurance-dépôts du Canada.

Nous accueillons ce matin toute une série de témoins sous l'égide de la Société canadienne de crédit coopératif. Au nom de la société, son vice-président et conseiller général, Jonathan Guss. Au nom de la Centrale des caisses de crédit de l'Ontario, Ed Grad. Au nom de CUMIS, le secteur des assurances, M. Paul Renaud. Au nom de *The Co-operators Group*, son président, Gordon Sinclair, son directeur général, Teunis Haalboom, ainsi que John Jordan, conseiller, et Warren Hanstead, directeur. Au nom de la *Co-operative Trust Company*, John Lipsett et Mary Lou Spence.

Nous avons un certain nombre de mémoires. Nous allons tous les annexer aux procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. Nous allons considérer qu'ils ont été lus. Ils seront ainsi diffusés auprès de nos quelque 5,000 abonnés. Je ne sais pas comment vous voulez procéder, mais je vous propose d'indiquer rapidement vos principales préoccupations pour ensuite vous soumettre aux questions.

Je rappelle aux membres du Comité que nous examinons actuellement le secteur des assurances, c'est-à-dire de l'assurance-vie et de l'assurance générale, les compagnies de fiducie, de même que le réseau des caisses de crédit, qui rejoint celui des grandes banques, surtout avec la centralisation actuelle qui atteint jusqu'aux sièges sociaux et le reste. Elles forment sûrement un très vaste conglomérat.

Donc, si vous voulez bien, Jonathan, expliquez-nous comment fonctionne ce conglomérat.

M. Jonathan Guss (vice-président et conseiller général, Société canadienne de crédit coopératif): Je vais d'abord permettre à M. Sinclair de faire les présentations.

M. Gordon Sinclair (président, *The Co-operators Group Limited*): Tout d'abord, nous sommes très heureux d'avoir l'occasion de vous rencontrer. Avant de vous présenter de nouveau certaines personnes ici présentes, je vous décrirai brièvement les quatre secteurs qui composent le réseau coopératif financier au Canada. Si je comprends bien, le secteur francophone des coopératives financières doit se présenter devant vous dans quelques jours. Vous aurez donc une autre occasion d'examiner le réseau coopératif.

Le réseau des caisses de crédit comporte trois niveaux. À l'échelon local, il regroupe quelque 1,600 caisses de crédit, soit 4.5 millions de sociétaires, avec un actif de base total de plus

[*Texte*]

They have a membership of 4.5 million Canadians, and they have a total asset base of $20 billion-plus. We have the credit union centrals at the provincial level, which provide a central banking service for credit unions and co-operatives in their respective provinces. Now at the national level we have the Canadian Co-operative Credit Society, which provides service for credit unions and provincial centrals nationally. We also have the stabilization plans operating across Canada, with both credit unions and caisse-populaire memberships, namely the Credit Union Stabilization Funds of Canada. They provide deposit protection for credit union and caisse-populaires members.

Secondly, we have the Co-operative Trust Company of Canada, which is trustee at the present time of $3 billion-plus in assets. The Co-operative Trust operates branches across Canada.

In the insurance sector, which I am calling item 3, we have CUMIS Canada, which provides services for credit unions in English and French across Canada. We have The Co-operators Group, providing services to credit unions and co-operatives and Canadians across Canada, excepting in the Province of Quebec. These two organizations are two co-operative insurance and financial service organizations. They have assets in excess of $1.1 billion. Co-operators General is a general insurance company which is the largest general insurance company in Canada, providing insurance for almost a million automobiles. Co-operators Data is one Canada's largest data service organizations. Together, the CUMIS group and The Co-operators Group provide most of the insurance requirements for all of our credit unions and many of our caisse-populaires and their members.

Fourth, we have co-operative pension plans, with hundreds of millions of dollars of assets. We have one national organization which has assets in or nearing $300 million.

I am an elected President and Chairman of The Co-operators Group. My family and I operate a farm in west-central Manitoba.

We have with us Teunis Haalboom, who is the Chief Executive Officer of The Co-operators Group; John Jordan, who is a consultant for The Co-operators Group. Warren Hanstead is a Director of The Co-operators Group. He is also a Director of Canadian Co-operative Credit Society, as well as being a Director of the Ontario Credit Union Central. He is Manager of the National Defence Credit Union, located here in Ottawa; and I understand from him that he operates branches for the military of our country almost around the world. He is a good example of an individual who operates at the three different levels, three different tiers, of the credit union system.

We have Jonathan Guss, who is Vice-President and General Counsel for Canadian Co-operative Credit Society; and Mary Lou Spence, Director of Government Affairs for that same organization. Paul Renaud is General Counsel for CUMIS. John Lipsett is Corporate Secretary for Co-operative Trust. Ed Grad, as you already know, is the Chief Executive Officer of the Credit Union Central of Ontario and he is chairman of the

[*Traduction*]

de 20 milliards de dollars. À l'échelon provincial, on trouve les centrales des caisses de crédit, lesquelles fournissent les services bancaires centraux aux caisses de crédit et aux coopératives dans leur province respective. Enfin, à l'échelon national, la Société canadienne de crédit coopératif fournit les services aux caisses de crédit et aux centrales provinciales de tout le pays. Nous avons également des régimes de stabilisation pour tout le Canada, auxquels participent des caisses de crédit comme des caisses populaires; c'est le Fonds de stabilisation des caisses de crédit du Canada; il assure la protection des dépôts des caisses de crédit et des caisses populaires qui en sont membres.

Nous avons également la *Co-operative Trust Company of Canada*, qui gère actuellement plus de 3 milliards de dollars d'actif. La *Co-operative Trust* a des filiales dans tout le pays.

Dans le domaine des assurances, que j'appellerai le troisième domaine, nous avons CUMIS Canada, lequel fournit des services aux caisses de crédit anglophones et francophones. Nous avons en outre le *Co-operators Group*, qui dessert les caisses de crédit et les coopératives de tout le pays, sauf au Québec. Ces deux organismes sont des organismes d'assurance et de services financiers coopératifs. Ils ont un actif qui dépasse le 1.1 milliard de dollars. La *Co-operators General* est la compagnie d'assurance générale la plus importante en son genre au Canada, assurant près d'un million d'automobiles. La *Co-operators Data* représente le service de données le plus vaste du Canada. Ensemble, CUMIS et «Co-operators Group» peuvent assurer toutes les caisses de crédit et beaucoup de caisses populaires ainsi que leurs actionnaires.

Quatrièmement, il y a les régimes de pension coopératifs, qui comptent plusieurs centaines de millions de dollars en actif. Un organisme national possède à lui seul un actif de près de 300 millions de dollars.

J'ai été élu président et président du conseil de *Co-operators Group*. Ma famille et moi exploitons une ferme dans le centre ouest du Manitoba.

Je suis accompagné de Teunis Hallboom, principal directeur général de *Co-operators Group*; John Jordan, conseiller pour *The Co-operators Group*; Warren Hanstead, administrateur, *The Co-operators Group*; il est également administrateur the la Société canadienne de crédit coopératif et de la Centrale des caisses de crédit de l'Ontario; il est directeur de la Caisse crédit de la Défense nationale, située ici à Ottawa; il me dit qu'il a des succursales pour les militaires un peu partout au pays et dans le monde; il est le parfait exemple d'une personne qui peut travaillé aux trois paliers du réseau des caisses de crédit.

M'accompagnent également, Jonathan Guss, vice-président et conseiller général de la Société canadienne de crédit coopératif, ainsi que Mary Lou Spence, directrice des affaires gouvernementales pour le même orgnisme. Paul Renaud est avocat général chez CUMIS. John Lipsett est secrétaire général de *Co-operative Trust*. Ed Grad, comme vous le savez déjà, est directeur général de *Credit Union Central of Ontario*

[*Text*]

national committee that has been involved in preparing and co-ordinating our presentations to you.

• 0950

I would like to turn things to Ed right now, if I could, Mr. Chairman.

Mr. Ed Grad (Chief Executive Officer, Credit Union Central of Ontario): Thank you, Gordon and Chairman Blenkarn.

The co-operative sector has an interest in the government's proposals on the regulation of financial institutions. We appreciate that the proposals for discussion in the technical supplement recognize the place of co-operative financial institutions in the financial markets. The proposals are realistic in recognizing the important role of the banks and the fact that the banks had a major review and updated their legislation five years ago. The 1980 Bank Act revisions have left trust, insurance and co-operatives behind, and in this context, we support the intention to revise the Co-operative Credit Associations Act.

The proposals are also realistic in acknowledging the growth of the financial conglomerates and in attempting to deal with the regulatory issues raised by such growth. However, the regulatory framework proposed for financial conglomerates is not appropriate for the financial co-operatives because the concerns raised by the closely held nature of the conglomerates are not concerns that are raised by co-operative organizations, because co-ops are widely held.

We support the networking proposals, so I will not comment on those. We do have two specific concerns with the proposed regulatory framework: first, the holding company model; second, the rules on self-dealing.

The holding company proposals and the related rules appear to be based on the government's need to provide effective regulation of the financial holding companies which direct the activities of their financial institution subsidiaries. Co-operative financial institions pose no such regulatory threat, and therefore the model is not applicable to the co-operative financial system. Each financial co-op is widely held, and there is no point of control in any one co-op, or in fact in the system as a whole.

In addition, each company is clearly subject to existing regulation and scrutiny, either at the provincial or the federal level, and in some cases at both. Each of the provincial central credit union organizations is owned by a separate group of credit unions in its province. They are clearly not associated or affiliated pursuant to the definitions found in the technical papers. Individual directors of financial co-operatives have no material personal stake in any of the companies, and there is no personal advantage for any board member at any level of the co-operative system in any of the decisions taken. In the 1,600 credit unions, eight centrals in the Canadian Co-operative Credit Society, there are no inside directors. In short,

[*Translation*]

et président du comité national qui a préparé et coordonné les exposés que nous vous présentons.

Si vous permettez, monsieur le président, j'aimerais tout de suite céder la parole à Ed.

M. Ed Grad (directeur général, *Credit Union Central of Ontario):* Merci, Gordon et monsieur le président.

Le secteur coopératif s'intéresse aux propositions gouvernementales sur la réglementation des institutions financières. Nous prenons acte du fait que les propositions contenues dans le supplément technique font une place aux institutions financières coopératives dans les marchés financiers. Elles sont réalistes puisqu'elles reconnaissent le rôle important des banques et le fait que la loi les régissant a été entièrement revue et corrigée il y a cinq ans. Les révisions de 1980 à la Loi sur les banques n'ayant pas touché les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les coopératives, nous convenons qu'il est nécessaire de réviser la Loi sur les associations coopératives de crédit.

Ces propositions sont également réalistes lorqu'elles reconnaissent la croissance des conglomérats financiers et essaient de traiter des problèmes de réglementation qui en résultent. Toutefois, le cadre proposé pour le conglomérat financier ne convient pas aux coopératives financières car les conglomérats sont des sociétés à capital fermé qui ont d'autres préoccupations que celles des associations coopératives qui, elles, sont à capital ouvert.

Nous appuyons les propositions touchant l'établissement de réseaux si bien que je n'en parlerai pas. Nous avons toutefois deux réserves quant au cadre de réglementation proposé: d'une part, le modèle des sociétés de portefeuille; d'autre part, les règles touchant les transactions intéressées.

Les propositions relatives aux sociétés de portefeuille et les règles qui s'y rattachent semblent être fondées sur un besoin pour le gouvernement de réglementer efficacement les sociétés de portefeuille financier qui dirigent les activités de leurs filiales financières. Or les institutions financières coopératives ne posent pas ce genre de problème de réglementation et ce modèle ne semble donc pas pouvoir s'appliquer à elles. Les coopératives financières sont un capital ouvert et il n'y a jamais de point de contrôle, ni dans les coopératives, ni dans l'ensemble du système.

D'autre part, chaque société est déjà régie par une réglementation et est surveillée à l'échelon provincial ou fédéral et, dans certains cas aux deux échelons. Chacune des associations provinciales centrales de caisses appartient à un groupe séparé de caisses dans la province. Il ne s'agit donc ni d'association ni d'affiliation selon les définitions données dans les documents techniques. Les administrateurs de coopératives financières n'ont aucun intérêt personnel, matériel, dans ces sociétés et aucun administrateur à aucun niveau du système coopératif n'a d'avantages personnels à tirer d'une décision prise par le conseil. Dans les 1,600 caisses de crédit, les huit centrales de la Société canadienne du crédit coopératif, il n'y a aucun

[*Texte*]

imposition of the holding company model on the co-operative financial system would be inappropriate, attempting to solve a non-existent problem and requiring a complex and unnecessary realignment of co-operative and credit union shareholding.

In the area of self-dealing, we recognize that the government is responding to demands for consumer protection and that in certain respects an increase in regulation is required. However, the proposals create a unique problem for financial co-operatives. The Canadian Co-operative Credit Society was established pursuant to federal legislation specifically to make loans to its shareholders, which are all centrals and co-operatives. The provincial centrals were established under provincial law, jointly regulated by both levels of government in order to do the same for their credit union shareholders, and both the credit society and the centrals were set up specifically to pool resources and to provide services within a group. In addition, the Co-operative Trust Company and the two insurance companies were set up to provide specific services to credit unions and their members. Those credit unions are upstream owners of the insurance companies and the trust company.

In this context, the co-operative financial organizations do not want special treatment. To the extent that the co-ops may undertake practices that ought to be regulated, as noted in sections of our brief, the new rules should apply. But certain of the self-dealing rules do not make sense in a co-operative context, and from these there must be an exemption so the system can be permitted to continue providing those services which the system was created to provide.

• 0955

Finally, I wish to comment briefly on deposit insurance for credit unions. At present the credit unions in each province have established corporations the purpose of which is to protect deposits of credit union members. In providing this protection these corporations monitor the financial activities of their credit unions; they take action to prevent insolvency; and, if problems arise, they stabilize the operations.

With respect to credit unions, we propose that the Canada Deposit Insurance Corporation have a segregated fund administered for credit union stabilization corporations. It would be funded by credit unions just as the present CDIC insurance fund is funded by banks and trust companies. It would provide back-up for the provincial stabilization corporations and would thus have to be subject to a federal-provincial agreement.

Mr. Chairman, that concludes my opening remarks. Mr. Haalboom of The Co-operators Group would now like to make a few remarks regarding the insurance industry.

[*Traduction*]

administrateur qui soit pris dans leurs rangs. Bref, imposer le modèle des sociétés de portefeuille au système financier coopératif semble injustifié puisque cela reviendrait à essayer de résoudre un problème inexistant et exigerait une révision complexe et inutile de la composition de l'actionnariat des coopératives et caisses de crédit.

Quant aux transactions intéressées, nous reconnaissons que le gouvernement répond là à la demande de protection du consommateur et qu'à certains égards, il peut être nécessaire d'accroître la réglementation. Toutefois, ces propositions posent un problème particulier pour les coopératives financières. La Société canadienne du crédit coopératif a été créée conformément à la législation fédérale spécifiquement pour prêter à ses actionnaires qui sont tous des centrales et des coopératives. Les centrales provinciales ont été créées conformément à la législation provinciale et sont réglementées par les deux paliers de gouvernement afin de pouvoir faire la même chose pour les actionnaires de leurs caisses de crédit. La société de crédit et les centrales ont d'autre part été spécifiquement créées pour regrouper leurs ressources afin de servir tout un groupe. De plus, la *Co-operative Trust Company* et les deux compagnies d'assurance ont été mises sur pied pour offrir des services spécifiques aux caisses de crédit et à leurs membres. Ces caisses sont propriétaires des compagnies d'assurance et de la société de fiducie.

Dans ce contexte, les associations financières coopératives ne veulent pas de traitement spécial. Dans la mesure où les coopératives peuvent se livrer à des activités qui doivent être réglementées, comme nous l'indiquons dans certains chapitres de notre mémoire, il est normal que les nouveaux règlements s'appliquent. Toutefois, certains des règlements touchant les transactions intéressées ne sont absolument pas justifiés dans un contexte coopératif qui doit donc en être exempté afin que le réseau coopératif puisse continuer à offrir les services pour lesquels il a été créé.

Pour finir, j'aimerais brièvement vous parler de l'assurance-dépôts pour les caisses de crédit. À l'heure actuelle, celles-ci ont créé dans chaque province des sociétés dont le rôle est de protéger les dépôts de leurs actionnaires. En offrant cette protection, ces sociétés surveillent les activités financières de leurs caisses de crédit; elles font le nécessaire pour empêcher l'insolvabilité et, en cas de problèmes, elles stabilisent les opérations.

Pour les caisses de crédit, nous proposons que la Société d'assurance-dépôts du Canada ait un fonds spécial pour ces sociétés de stabilisation des caisses de crédit. Ce fonds serait alimenté par les caisses de crédit elles-mêmes tout comme le fonds d'assurance actuel de la société est alimenté par les banques et les sociétés de fiducie. Cela donnerait une réserve aux sociétés de stabilisation provinciales et cela devrait ainsi faire l'objet d'une entente fédérale-provinciale.

Monsieur le président, c'est tout ce que j'avais à dire pour commencer. M. Haalboom et le Groupe des coopérateurs aimeraient maintenant faire quelques remarques à propos du secteur des assurances.

[*Text*]

Mr. Teunis Haalboom (Chief Executive Officer, The Co-operators Group): Mr. Chairman, even though we are here talking on behalf of the insurance companies, the concerns I would like to emphasize really deal with the fact that these particular insurance companies and the trust companies we are talking about are also financial co-operatives. I think we feel that the concerns of the industry are adequately dealt with through our membership in CLHIA and IBC.

You have a hand-out that we think describes the situation your proposals would put The Co-operators Group in, and I would like to comment on the difficulties these create for us particularly as a co-operative.

The first hand-out says "The Co-operators Group Limited" on the top with 36 others and CUC on the side. If I might just refer to that quickly, the problem we have is to describe the inapplicability of the associated concept to co-operatives. Our companies alone—the holding company, The Co-operators Group—is owned by 37 credit unions and other co-operative organizations across the country.

Let me first comment a bit on that. The group is controlled through co-operative shares that are transferred at $10 at par. There is no other value. No dividends are paid on those shares. No organization has more than 10% of those shares. The directors have no beneficial interest in the companies or decisions made. The qualifying shares—they are required further down under the Canadian and British Insurance Companies Act—are held in trust by the directors who are on those companies and handed back and passed on to other directors when they are no longer directors. So no one has a personal interest in it. Not one of them has a significant business interest in any of the organizations. There are no inside directors, as Ed was saying, on the boards of the group or any of The Co-operators' insurance companies.

That seems to fit all the criteria you are giving us that would indicate our directors meet the criteria for independent directors which you are looking for as set out in your technical supplement. Yet the definition of "associated" by a paradox means that The Co-operators' insurance companies would be associated with all its member owners and, under the self-dealing ban, prohibited from doing business with them.

That is really what this chart is trying to indicate. It almost seems like a total contradiction. To meet all of the requirements we either have to get rid of all of our directors or get rid of all of our clients so we cannot do business.

That relates specifically to the co-operative ownership of our holding company. I wanted to emphasize, even though we are incorporated under the several acts of trust companies and insurance companies, that the ownership is co-operative.

[*Translation*]

M. Teunis Haalboom (directeur général, *The Co-operators Group):* Monsieur le président, même si nous nous faisons ici le porte-parole des compagnies d'assurance, les points sur lesquels j'aimerais insister portent sur le fait que ces compagnies d'assurance et les sociétés de fiducie dont nous parlons sont également des coopératives financières. Nous estimons ainsi que les problèmes de ce secteur peuvent être réglés convenablement du fait de notre appartenance à l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes et le Bureau d'assurance du Canada.

Nous vous avons soumis un feuillet qui à notre avis décrit bien la situation dans laquelle vos propositions mettraient *The Co-operators Group* et j'aimerais parler des difficultés que cela crée pour nous en particulier à titre de coopérative.

La première feuille est intitulée *The Co-operators Group* et comporte 36 autres noms et sur le côté CUC. Je m'arrête un instant là-dessus car la difficulté est pour nous d'expliquer pourquoi le concept de société associée ne peut s'appliquer aux coopératives. Notre société à elle seule—la société de portefeuille, *The Co-operators Group*—appartient à 37 caisses de crédit et à d'autres associations coopératives de tout le Canada.

Permettez-moi de dire d'abord quelques mots à ce sujet. Le groupe est contrôlé par des parts de coopératives transférées à 10$ au pair. Il n'y a pas d'autre valeur. On ne paie pas de dividendes sur ces actions. Aucun groupe n'en détient plus de 10 p. 100. Les administrateurs ne sont pas intéressés aux bénéfices des sociétés et ne peuvent tirer profit des décisions prises. Les actions obligatoires—requises aux termes des lois canadiennes et britanniques sur les compagnies d'assurance—sont conservées en fiducie par des administrateurs de ces sociétés puis transmises à d'autres administrateurs lorsqu'il y a passation de pouvoir. Personne ne détient donc d'intérêt personnel dans la société. Aucun administrateur n'a d'intérêt important dans l'une ou l'autre de ces sociétés. Comme le disait Ed, il n'y a pas d'administrateur actionnaire au conseil, d'administrateur du groupe ni d'aucune des compagnies d'assurance *The Co-operators*.

Cela semble correspondre à tous les critères qui feraient que nos administrateurs sont des administrateurs indépendants aux termes de la définition que vous donnez dans votre supplément technique. Toutefois, la définition d'«asssocié» signifie paradoxalement que les compagnies d'assurance *The Co-operators* seraient associées à tous leurs actionnaires et se feraient donc interdire de traiter avec eux sous prétexte qu'il s'agirait de transactions intéressées.

C'est en fait ce que nous essayons d'indiquer par ce tableau. Cela semble presque une contradiction totale. Pour satisfaire à toutes les conditions, il nous faut soit nous débarrasser de tous nos administrateurs soit de tous nos clients, c'est-à-dire fermer boutique.

Cela porte spécifiquement sur la participation coopérative de notre société de portefeuille. Même si nous sommes constitués en société aux termes des différentes lois sur les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance, il s'agit d'une participation coopérative.

[*Texte*]

The second chart is illustrative of a similar problem under your proposal where we would have a financial holding company. It is illustrative; we do not at the moment own a trust company, for example. The problem we would have there again is this total ban on self-dealing where our own companies—for example, the insurance companies that would come under this financial holding company—would not be able to do business with the data corporation that is providing all our data services. That is really the limitation that you are suggesting of the 1% on dealings related with affiliated companies. That would be a real problem. We really think that within the normal range of business activity that should be quite dramatically expanded because data services alone are expected to be in probably the 2%-, 3%-, 4%-of-expense area.

• 1000

This also, by the way, would mean that our Data Corporation, because of being associated with our members, would not even be able to provide services to these other organizations. So we find we are sort of boxed in there and wanted to emphasize those two points. Thank you.

Mr. Grad: Mr. Chairman, that concludes our opening remarks. We would now be pleased to respond to your questions and those of your committee.

The Chairman: I think we are all very much appreciative of the kind of organization the co-op movement in Canada has developed in terms of financial assistance to people.

Let me open it up with one question and then turn it over to my colleagues.

Your Canadian Co-Operative Credit Society essentially is a central bank for all of your organizations. Am I correct?

Mr. Guss: That is correct.

The Chairman: Why would you not want that to be turned into some sort of chartered bank and have all the powers of the Bank Act?

Mr. Grad: Mr. Chairman, as a matter of fact, one of the issues which the board of the Canadian Co-Operative Credit Society is now examining is how it might better respond to the proposals that have been made in the green paper, both in terms of the provision of liquidity for the credit union shareholders, which is its main reason for being, and also the provision of financing for its co-operative members.

I think we need to recognize that the fundamental purpose of the Canadian Co-Operative Credit Society is to provide funding, liquidity for credit union organizations, financing for co-operatives. If it wished to provide a business lending service—outside the business lending which credit unions, by virtue of their incorporation at the community level, are already able to provide—it would only be to diversify its portfolio.

The Chairman: I appreciate that. I have had representations, Mr. Guss, on this particular issue. You are in the trust

[*Traduction*]

Le deuxième tableau illustre un problème similaire lié à votre proposition lorsque nous avons une société de portefeuille financière. Ce n'est qu'une supposition car nous n'avons pas pour le moment de société de fiducie. Là encore, le problème serait que l'on nous interdirait toute activité sous prétexte de transactions intéressées alors que nos propres sociétés—par exemple, les compagnies d'assurance que détiendrait cette société de portefeuille financière—ne pourraient traiter avec la société de traitement des données qui nous fournit tous ces services. Vous suggérez une limite d'un pour cent des transactions liée aux sociétés affiliées. Cela présenterait un véritable problème. Nous pensons que dans l'éventail normal des activités, cela devrait être considérablement élargi car les services de données seuls sont censés représenter environ 2, 3 ou 4 p. 100 des dépenses.

Cela signifierait également que notre société de services informatiques, étant donné qu'elle est associée à nos membres, ne pourrait même plus offrir ses services à nos autres organismes. Nous sommes donc en quelque sorte pris en sandwich, et c'est pour cela que nous tenions à vous le signaler. Merci.

M. Grad: Monsieur le président, nous en avons terminé avec nos remarques préliminaires. Nous sommes disposés maintenant à répondre aux questions que les membres de votre Comité voudront bien nous poser.

Le président: Je pense que nous savons tous apprécier, ici, les services que le Mouvement coopératif canadien a su offrir à la population depuis sa création.

Permettez-moi d'entamer moi-même la discussion avant de donner la parole à mes collègues.

Votre société canadienne de crédit coopératif joue en quelque sorte le rôle de banque centrale auprès de tous vos organismes. C'est bien cela?

M. Guss: C'est exact.

Le président: Dans ce cas, pourquoi ne voulez-vous pas devenir une banque à charte, en quelque sorte, et avoir ainsi tous les pouvoirs conférés par la Loi sur les banques?

M. Grad: Monsieur le président, le conseil d'administration de la Société canadienne de crédit coopératif prépare en ce moment sa réponse aux différentes propositions du Livre vert, qu'il s'agisse de la question des liquidités offertes aux actionnaires d'une société de crédit, et qui en est la principale raison d'être, ou qu'il s'agisse du financement offert aux membres de ses coopératives.

Il ne faut pas oublier que l'objectif primordial de la Société canadienne de crédit coopératif est de fournir du financement et des liquidités aux sociétés de crédit et du financement aux coopératives. Si notre société voulait offrir un service de prêts commerciaux, en plus de ceux que les sociétés de crédit offrent déjà au niveau local, il faudrait qu'elle diversifie son portefeuille.

Le président: Je le comprends. Plusieurs personnes m'en ont déjà parlé, monsieur Guss. Vous vous occupez de fiducie,

[*Text*]

business, you are in the general insurance business, you are in the life insurance business. You have the whole ball of wax here. You even have a data processing business and, I presume, the real estate business. Why would you not want to have a co-operative bank, with all the powers of the Bank Act, commercial lending and the rest?

Mr. Guss: I guess the first point to make, Mr. Chairman, is that Parliament has already enacted the Cooperative Credit Associations Act and it works well for us in those lines of business that our organization carries out.

Our organization has two missions. One mission is to be the central banker or, as you call it, the central banking function for central credit unions and credit unions. At the same time, we are the central financial organization for Canadian co-operatives that are national or regional in scope, and that does get us into commercial lending by every definition of commercial lending.

I think if we went the extra step of becoming a co-operative bank, we would probably lose two things. First of all, we would lose our co-operative structure, which is important to the membership at every level. It is important to the people at the provincial level, it is important . . .

The Chairman: May I stop you for a moment, please?

Mr. Guss: Certainly.

The Chairman: We could make recommendations here. In other words, we could make recommendations that would not upset your co-operative structure.

Mr. Guss: In other words, you would enable us to have a bank, but with a special co-operative structure.

The Chairman: Yes.

Mr. Guss: In that case, you might as well create a part 5 of the Bank Act . . .

The Chairman: Sure.

Mr. Guss: —which would really be the Cooperative Credit Associations Act, as it is, with a few amendments to help us along.

The other side of your question, just to meet it head on: You suggested that we would like commercial lending powers. That cuts both ways. We have had this discussion with most members of Parliament before.

If we are a central banker will we be able to carry on commercial lending? Or should we carry on commercial lending? Our view is that it is best to have a well integrated portfolio. You cannot make a profit simply by managing liquidity. You do need to do commercial lending, at least to co-ops, and possibly externally.

[*Translation*]

d'assurance-risques divers et même d'assurance-vie. Vos services sont donc extrêmement diversifiés. Vous avez même une société de traitement des données et, d'après ce qu'on m'a dit, une agence immobilière. Pourquoi alors refusez-vous d'avoir le statut d'une banque coopérative, ce qui vous conférerait tous les pouvoirs de la Loi sur les banques, notamment le droit d'octroyer des prêts commerciaux?

M. Guss: Permettez-moi de vous dire, monsieur le président, que le Parlement a déjà adopté la Loi sur les associations coopératives de crédit, et que cette loi convient bien au type de services que notre organisme assure.

Notre rôle est double, puisque nous sommes à la fois le banquier central, pour ainsi dire, des sociétés de crédit centrales et ordinaires, et l'organisme financier central des coopératives canadiennes nationales ou régionales; de ce fait, nous octroyons déjà des prêts commerciaux, quelle que soit la définition qu'on donne à cette expression.

Or, si nous devenions une banque coopérative, nous perdrions probablement deux choses, premièrement notre structure coopérative, qui est importante aux yeux de tous nos membres, aussi bien au niveau commercial . . .

Le président: Permettez-moi de vous interrompre un instant.

M. Guss: Je vous en prie.

Le président: Nous pourrions fort bien faire des recommandations à ce sujet. En d'autres termes, nous pourrions fort bien faire des recommandations telles que votre structure coopérative resterait intacte.

M. Guss: En d'autres termes, vous nous donneriez le statut de banque, tout en nous autorisant à conserver notre structure coopérative propre.

Le président: C'est cela.

M. Guss: Dans ce cas, vous pourriez aussi bien ajouter une partie 5 à la Loi sur les banques . . .

Le président: En effet.

M. Guss: . . . laquelle partie serait en fait la Loi sur les associations coopératives de crédit, légèrement remaniée.

Par ailleurs, vous dites que nous aimerions avoir le pouvoir d'octroyer des prêts commerciaux. Cela marche dans les deux sens. Nous avons déjà eu ce genre de discussions avec bon nombre de députés.

Si nous devenons une banque centrale, pourrons-nous continuer à octroyer des prêts commerciaux? Devrions-nous continuer à le faire? Nous estimons, quant à nous, qu'il est préférable d'avoir un portefeuille bien intégré. On ne fait pas de profits simplement en gérant des liquidités. Il faut pouvoir octroyer des prêts commerciaux, au moins aux coopératives, et même éventuellement à l'extérieur.

[*Texte*]

• 1005

I think our view is that the question of whether we do commercial lending or not is a business decision of the board and not one that should be imposed on us. In that regard, our board is right now considering a proposal to separate our structure into two companies. It would be on a voluntary basis—one to carry out the central banking and one to carry out commercial. We would not like to see that imposed by legislation.

The Chairman: We do not want to impose anything on you. We are in the process of making recommendations, and one of the things you have set out in brief after brief to us is a desire to expand your activities.

We have mentioned in this green paper the concept of a Schedule C bank. We could tailor that to make it possible for the Canadian Co-operative Credit Society to become, in effect, a Schedule C bank. That is open to us. We do not want to impose anything. We do not want to force you to do a damn thing. Do what you want. I do not think there is any intention of that. But if that was a desire of yours, perhaps you might say so and we might be able to make recommendations.

Mr. Guss: Mr. Chairman, I think if Schedule C banks are made available to other financial institutions we would like to be enabled; we would like the power or capacity there to create a Schedule C bank. However, it is clear in our brief that we believe a well diversified organization carrying on a number of lines of business is a better way to go. We know you have had discussions of capital; we will get into that later, I assume, in your questioning.

Our point would be that the risks you take in your various lines of business should be related to your capital and your capital should be related to your risks, rather than forcing you to set up a separate organization.

The Chairman: Mr. Riis.

Mr. Riis: Thank you, Mr. Chairman. I want to pursue this aspect of banks for a moment or two before I get into some direct questionings about the green paper. I am not certain to whom I am directing this question, but I am curious to know to what extent the society had some relationship with the Canadian Commercial Bank. Who can respond to that, or who would be most appropriate?

Mr. Grad: Mr. Chairman and Mr. Riis, the society and two of the credit union centrals did have an investment in the Canadian Commercial Bank at the time the government announced its decision to cease operations of the Canadian Commercial Bank.

Mr. Riis: I see. After the original rescue package—I think that is the term we have given that—was announced, did the society have discussions with any of the officials from the Finance Department or the central bank about this deposit?

[*Traduction*]

Quoi qu'il en soit, nous estimons que c'est à notre conseil d'administration qu'il incombe de décider si nous devons nous occuper de prêts commerciaux, et que personne n'a le droit de nous l'imposer. À cet égard, notre conseil envisage actuellement de scinder notre structure en deux sociétés. Cela se ferait de façon volontaire, une société jouant le rôle de banque centrale et l'autre s'occupant des prêts commerciaux. C'est donc une proposition que notre conseil étudie actuellement, mais nous ne voulons pas qu'elle nous soit imposée par la loi.

Le président: Nous ne voulons absolument rien vous imposer. Notre rôle est de faire des recommandations, et l'une des choses qui revient dans bon nombre de mémoires est votre désir de développer vos activités.

Le Livre vert propose la catégorie des banques de l'Annexe C. Nous pourrions peut-être nous arranger pour que la Société canadienne de crédit coopératif devienne, en fait, une banque de l'Annexe C. Cela est possible. Nous ne voulons rien vous imposer, absolument rien. Faites ce que vous voulez. En tout cas, je ne pense pas qu'il ait été question de vous imposer quoi que ce soit. Par contre, si c'est bien ce que vous voulez, dites-le clairement afin que nous puissions faire des recommandations dans ce sens.

M. Guss: Monsieur le président, si d'autres établissements financiers peuvent obtenir le statut de banque de l'Annexe C, dans ce cas, nous aimerions également l'obtenir. En d'autres termes, nous aimerions avoir le pouvoir ou la capacité de créer une banque de l'Annexe C. Cependant, nous indiquons clairement dans notre mémoire que la meilleure solution, à notre avis, consiste à diversifier les activités d'un organisme. Nous savons que vous avez déjà parlé de capital, et c'est sans doute un sujet que nous aborderons tout à l'heure.

En attendant, permettez-moi de vous dire que les risques que vous prenez dans vos divers secteurs d'activités devraient être proportionnels à votre capital et vice versa, plutôt que d'être obligés de créer un organisme distinct.

Le président: Monsieur Riis.

M. Riis: Merci, monsieur le président. Permettez-moi de poursuivre sur ce sujet avant d'aborder plus directement le contenu du Livre vert. Je ne sais à qui adresser exactement ma question, mais j'aimerais savoir dans quelle mesure votre société a fait des transactions avec la *Canadian Commercial Bank*. Qui d'entre vous est le mieux placé pour me répondre?

M. Grad: Monsieur le président, monsieur Riis, la Société et deux des sociétés de crédit centrales avaient des dépôts à la *Canadian Commercial Bank* à l'époque où le gouvernement a annoncé sa décision de mettre un terme aux activités de cette banque.

M. Riis: Je vois. Après l'annonce du premier plan de sauvetage, si l'on peut dire, votre société a-t-elle discuté avec des représentants du ministère des Finances ou de la Banque centrale du sort de ces dépôts?

[*Text*]

Mr. Grad: In fact, Mr. Chairman, they did. They received assurances with respect to those deposits we held in the Canadian Commercial Bank.

Mr. Riis: I see. Just to understand, you say you had discussions with the Department of Finance or the central bank or both?

Mr. Grad: Both, Mr. Chairman.

Mr. Riis: Both. And during these discussions the society was given assurances that everything would be okay and presumably encouraged you to maintain your position with CCB.

Mr. Grad: That is correct.

Mr. Riis: I see. Can you recall who one or more of those officials might be?

Mr. Grad: Mr. Chairman, the discussions were not with me, so no I cannot.

Mr. Riis: I see. Thank you. I will just leave that for now, Mr. Chairman, and go on. The credit union movement and the various agencies that are represented here recognize and appreciate the needs of small-town Canada. One of the concerns we have had as a committee is what the proposals in the green paper would do to provide better services to small-town or rural Canada. I would sure appreciate what your views might be on that.

Mr. Grad: Mr. Chairman, given the fact that credit unions are in fact located in small towns across Canada, we believe the individual credit unions in each province are already in a position to provide the consumer residential mortgage lending requirements of individuals, plus provide financing for small businesses that are resident in that community. One of the things on which the credit union system takes pride is its ability to adapt to the unique requirements of businesses and members within a specific community or region.

• 1010

Mr. Riis: Now, as to some of the proposals in the green paper, you referred to the holding company concept, and I am thinking more specifically of the changes to the arrangement of the financial system of the country as proposed in the green paper. Do you think that these recommendations generally would result in greater service to small-town rural Canada, or less service?

Mr. Grad: Mr. Chairman, I do not think it would improve the service which already exists.

Mr. Riis: To turn then to the whole aspect of competition generally, the concern is that while there is a great deal of competition in the financial community at the moment, this might result in more or less. What of those two options would you suggest would be more likely the reality?

Mr. Grad: Mr. Chairman, in my opinion, the net result, if the proposals in the green paper were implemented, is that the competition would be spread perhaps among a greater number of players, from five major banks, as we have them now, perhaps to ten major financial institutions, including the

[*Translation*]

M. Glad: Oui, monsieur le président. Nos représentants ont ainsi reçu des garanties en ce qui concerne les dépôts que nous avions à la *Canadian commercial Bank*.

M. Riis: Vous en avez discuté avec le ministère des Finances, avec la Banque centrale ou avec les deux?

M. Grad: Avec les deux, monsieur le président.

M. Riis: Donc, au cours de ces discussions, votre société a reçu l'assurance que tout irait bien, et on vous a sans doute même encouragés à garder vos dépôts à la CCB.

M. Grad: C'est exact.

M. Riis: Je vois. Vous souvenez-vous du nom des personnes que vous avez rencontrées?

M. Grad: Non, monsieur le président, car je n'étais pas présent à ces discussions.

M. Riis: Merci quand même. Je vais en rester là pour l'instant, monsieur le président, et passer à autre chose. Le Mouvement coopératif et les différents organismes qui sont représentés ici comprennent bien les besoins des petites agglomérations du Canada. Le Livre vert contient plusieurs propositions destinées à améliorer les services dans ces petites agglomérations et dans les régions rurales de notre pays. J'aimerais beaucoup savoir ce que vous pensez de ces propositions.

M. Grad: Monsieur le président, étant donné que les sociétés de crédit sont implantées dans des petites agglomérations, nous estimons que chacune d'entre elles, dans chaque province, est déjà en mesure d'offrir les prêts et les hypothèques dont les particuliers ont besoin, ainsi que le financement nécessaire aux petits entrepreneurs qui résident dans la région. Le système des sociétés de crédit s'enorgueillit à juste titre de sa capacité à s'adapter aux besoins particuliers des entreprises et des résidants d'une localité ou d'une région donnée.

M. Riis: À propos des propositions du Livre vert, vous avez parlé du concept de la société de portefeuille, mais moi je pense plus particulièrement à la refonte du système financier canadien qui y est envisagée. Pensez-vous que ces recommandations générales amélioreraient les services fournis dans les régions rurales ou non?

M. Grad: Monsieur le président, je ne pense pas que cela permettrait d'améliorer les services existants.

M. Riis: Passons maintenant à toute la question de la concurrence. Certains craignent que les recommandations du Livre vert n'entraînent une intensification de la concurrence dans les milieux financiers, et d'autres craignent le contraire. À votre avis, quel est le scénario le plus probable?

M. Grad: Monsieur le président, l'adoption des propositions du Livre vert amènera un plus grand nombre de protagonistes à se faire concurrence, puisqu'au lieu de cinq grandes banques, comme c'est le cas maintenant, il y aura peut-être jusqu'à dix établissements importants, y compris les conglomérats

[*Texte*]

financial conglomerates. To the extent that enhanced competition there would be more competition, but you would still have a very limited number of powerful financial institutions.

Mr. Riis: Particularly picking up on that point, and your earlier concerns about the recognition of the increase in financial conglomerates and your most recent statement, I guess our ultimate bottom line is what the green paper proposals will mean in terms of the consumer. After all, I guess that is why we are doing all of this: to provide a greater range of services and a more appropriate range of services and opportunities for consumers. Do you think the proposals, as they stand, would result in greater services to consumers? Are there some areas here that we should be particularly concerned about?

Mr. Grad: Well, in essence, the way the credit union and co-operative financial system is structured is to respond specifically to the needs of the consumers. The proposals within the green paper would in fact permit us, if we understand them correctly, to offer rather than just "banking" services from a credit union office, it would enable us to provide also insurance services and trust company services, as the case may be. Similarly, from the insurance company and trust company offices, they may also be able to provide related services. To that extent it would improve the convenience and the ability of individual Canadians to have access to financial services generally.

Mr. Riis: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Minaker, please.

Mr. Minaker: Mr. Chairman, I wonder if I could raise a question regarding the holding company model. I think on page 5 of your submission you indicated that you would be concerned that it might change the operations of the credit union system. I know, when we met in Winnipeg, we had the opportunity to ask the Credit Union Central of Manitoba how they operated following the—I think it was—injection of some $25 million by the provincial government to the stabilization fund. My understanding of the way they operate today is that when it comes to commercial lending over a certain dollar value the local credit union will go to the central and get their decision on whether or not the money can be loaned out. I was just wondering if there would be any objections if the mutual holding company that might be proposed was owned by the various credit unions in that province—how it would differ if you had a holding company that was owned by the different credit unions and operating the way the central credit union operates in Manitoba today, whether that would upset the system.

Mr. Guss: Mr. Chairman, you would almost have to take a step back and look at the structure again. With two insurance companies that are national and a trust company that is national, if we were forced into the model, you have to determine whether we would have to have a holding company in each province for all the credit unions in that province to hold their shares in national organizations, or if you would have to have one national holding company to own all the shares of the four companies arrayed at the table. Are you with me?

[*Traduction*]

financiers. Il y aura donc davantage de concurrence, mais le nombre d'établissements financiers importants restera quand même très limité.

M. Riis: Vous parliez justement, en la redoutant, de l'augmentation du nombre de conglomérats financiers, et je suppose que ce qui nous intéresse, en fin de compte, ce sont les conséquences que les propositions du Livre vert auront pour le consommateur. Après tout, ce que nous cherchons avant tout à faire, c'est à diversifier et à améliorer les services et les options offerts au consommateurs. Pensez-vous que les propositions actuelles du Livre vert permettront d'atteindre cet objectif? Risquent-elles de poser certains problèmes?

M. Grad: Les sociétés de crédit et le système financier coopératif sont essentiellement conçus et structurés de façon à répondre spécifiquement aux besoins des consommateurs. Si je comprends bien, le Livre vert nous permettrait d'offrir non seulement des services bancaires dans un bureau de société de crédit, mais aussi des services d'assurance et de fiducie, selon le cas. Réciproquement, les compagnies d'assurance et les sociétés de fiducie pourraient elles aussi offrir des services connexes. À mon avis, de telles propositions rendraient l'ensemble des services financiers plus accessible aux simples particuliers.

M. Riis: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Minaker, vous avez la parole.

M. Minaker: Monsieur le président, j'aimerais poser une question au sujet du concept de la société de portefeuille. À la page 5 de votre mémoire, vous dites craindre les répercussions qu'un tel concept peut avoir sur les activités des sociétés de crédit. Lorsque nous étions à Winnipeg, nous avons eu l'occasion de rencontrer des représentants de la *Credit Union Central* du Manitoba, qui nous ont expliqué ce qui c'était passé depuis que le gouvernement provincial avait investi 25 millions de dollars dans le fonds de stabilisation. Si j'ai bien compris comment ils fonctionnent, lorsqu'une demande de prêt commercial dépasse un certain plafond, la société de crédit locale doit demander l'approbation de la société centrale. Voilà ce que je voudrais savoir: si la société de portefeuille envisagée appartenait aux différentes sociétés de crédit de la province, et qu'elle soit dotée d'une structure semblable à la structure actuelle de la Société de crédit centrale du Manitoba, cette proposition bouleverserait-elle tout votre système?

M. Guss: Monsieur le président, revenons un peu sur cette structure. Nous avons deux compagnies d'assurance et une compagnie de fiducie, toutes trois d'envergure nationale; si on nous imposait ce modèle de société de portefeuille, il nous faudrait décider si nous devons avoir une société de portefeuille dans chaque province ou une société de portefeuille nationale qui détiendrait toutes les actions des quatre compagnies présentes. Vous me suivez?

[*Text*]

Mr. Minaker: Yes. Well, I can see the situation, because we also have to communicate with the provincial authorities who have funded these stabilization funds. I guess what the committee is concerned about is having some means or regulation that will allow the officials, whoever they be, to be aware of what is happening in the different financial institutions where they are being spread out, to protect, obviously, the shareholders and the taxpayers if we did get involved in some kind of stabilization funding or insurance deposit for, say, credit unions. And what I am raising is, would there be any objection if there were, say, mutual holdings at each provincial level and owned by the credit unions in that particular province?

• 1015

Mr. Grad: Well, Mr. Chairman, I am not certain what that particular structure would add to the structure which already exists. First of all, the credit unions in each of the provinces already own their centrals. Second, the credit unions in each of the provinces already contribute the majority of the funds which are at the disposal of the stabilization corporations or deposit insurance corporations, to resolve problems which may arise in the credit union system. So I am not quite certain what the holding company might bring to the party.

Mr. Minaker: I would think, Mr. Chairman, the only reason might be is if there were some change in the guaranteeing of deposits for the different financial institutions which would include the credit unions, where possibly if CDIC got involved or there were some arrangements made through the province and the federal authorities of some type of co-ordination of this inspection, that it might warrant that idea.

Mr. Guss: Okay. In a sense I think we should separate the holding company discussion and the stabilization discussion.

Just on the holding company model, the problem we see with it is if you force all the credit unions at the provincial level to hold their shares in the various companies through a holding company, then the holding company will control all those subsidiaries and they will not be co-operatives any more.

Mr. Minaker: Is that not what is happening with Manitoba Central when it becomes a commercial loan aspect?

Mr. Guss: No. I think I should say it outright. I hardly ever say no, but I think I should just say no. With the commercial lending, what you have is a risk-related problem and basically they have said there is a central and a stabilization fund. The stabilization fund is underwriting the credit union's portfolio basically. And it is the stabilization fund that has the power to say yes, you can make commercial loans; no you cannot. If you can, here are the ones you can make. They have set some policies and if they are outside of policy then the stabilization fund is the organization which gets to say yes or no. It is not the central itself.

[*Translation*]

M. Minaker: Oui, je comprends car nous devons également communiquer avec les responsables provinciaux qui ont alimenté ces fonds de stabilisation. Je suppose que notre Comité cherche avant tout à établir un mécanisme qui permettra aux responsables, quels qu'ils soient, de savoir précisément ce qui se passe dans les différents établissements financiers de leur secteur, afin de protéger, bien évidemment, les actionnaires et les contribuables, dans le cas où nous adopterions le principe du fonds de stabilisation ou du dépôt d'assurance pour les sociétés de crédit. J'aimerais savoir si vous vous opposeriez à la création de sociétés de portefeuille mutuelles dans chaque province, qui appartiendraient aux sociétés de crédit de ladite province?

M. Grad: Monsieur le président, je ne vois pas ce que cette structure ajouterait à celle qui existe déjà. En effet, les sociétés de crédit de chaque province sont déjà propriétaires de leur société centrale. Deuxièmement, les sociétés de crédit de chaque province versent déjà la majeure partie des fonds qui sont à la disposition de sociétés de stabilisation ou de sociétés d'assurance-dépôts et qui doivent servir à résoudre les problèmes éventuels dans tout le système de sociétés de crédit. Je ne vois donc pas ce que la création d'une société de portefeuille ajouterait à cela.

M. Minaker: C'est peut-être la seule raison, monsieur le président, mais si des changements sont apportés au système de garantie des dépôts pour les différents établissements financiers, y compris les sociétés de crédit, c'est-à-dire si la société d'assurance-dépôts du Canda était chargée d'intervenir ou qu'un système de coordination ou d'inspection était mis en place par la province et les autorités fédérales, cette idée serait alors peut-être tout à fait valable.

M. Guss: D'accord, à condition qu'on distingue bien les deux questions: la société de portefeuille et le fonds de stabilisation.

En ce qui concerne la création d'une société de portefeuille, si vous obligez toutes les sociétés de crédit de la province à regrouper toutes leurs actions dans cette société de portefeuille, celle-ci contrôlera celles-là qui deviendront alors des succursales et non plus des coopératives.

M. Minaker: N'est-ce pas ce qui se produit en ce moment avec la Société coopérative centrale du Manitoba lorsqu'il s'agit de prêts commerciaux?

M. Guss: Non, et je vous le dis sans hésiter. Je dis rarement non, mais dans ce cas, il n'y a pas d'équivoque. La relation qui doit s'établir lorsqu'il s'agit d'un prêt commercial concerne essentiellement le problème de risque, et, au départ, on a créé une société centrale et un fonds de stabilisation pour cela. Ce dernier sert essentiellement à garantir le portefeuille de la société de crédit. Ce sont les responsables de ce fonds qui ont le pouvoir d'approuver un prêt commercial ou de le rejeter. Ils ont établi certaines procédures, et si une demande de prêt est supérieure au plafond fixé, ce sont eux, c'est-à-dire les responsables du fonds de stabilisation, qui doivent l'approuver, et non pas la centrale.

[*Texte*]

So basically what has happened is this: you had both the central controlled by credit unions and a stabilization fund controlled by credit unions. All the stabilization fund did was provide deposit protection. Now the stabilization fund has shifted. Its control rests more with government. It is partially controlled by the credit union system, partially by the government. And new and stringent rules have been imposed. But it is the same. You have to consider the separation between the CDIC and the Bank of Canada. It is the same thing.

The Bank of Canada and the Central are analogous and the CDIC and the stabilization fund are analogous. So we have a situation where, if it were the CDIC, it is the CDIC that would have the power to say yes you can make commercial loans or no you cannot.

Mr. Minaker: Then are you saying every individual loan that comes in commercially over a certain limit, it is the stabilization fund that makes the day to day decision, not the Manitoba Central Credit Union?

Mr. Guss: If it is the central, then the stabilization fund has delegated it to the central. It is a power.

Mr. Minaker: Yes.

Mr. Guss: It is a power of the stabilization fund as the deposit protection agency.

Mr. Minaker: Which would be basically like an operation of a mutual holding company then?

Mr. Guss: Well, it is more like the operation of the Canada Deposit Insurance Corporation. It is . . .

Mr. Grad: In many cases, Mr. Chairman, the requirement that an individual credit union submit business loans over a certain size to the stabilization corporation is contained in the legislation for that province as a means of assuring that the risk with respect to business lending is reduced.

The Chairman: Thank you. Okay, Miss Nicholson.

• 1020

Miss Nicholson: One of the problems with the green paper is that so much emphasis is placed on the holding company and Schedule C bank solution. I think a lot of the briefs have tended to focus on whether we go that route, and it has perhaps limited discussion of other possibilities. So what I would like to ask you is if we were not looking at holding company and Schedule C bank and if you had been invited here instead to say what you think are the most important amendments that need to be made to the legislation governing your own institutions and other financial institutions to update them, what would you have suggested? I am asking this because some people are saying now that before we move to any kind of Schedule C bank perhaps we should first update existing legislation.

Mr. Grad: Mr. Chairman, Miss Nicholson, one of the issues we would have raised under the scenario you have just described would have been a request that the Canadian Co-

[*Traduction*]

Donc, en fait, la centrale et le fonds de stabilisation sont tous deux contrôlés par les sociétés de crédit. Le fonds de stabilisation, jusqu'à présent, servait à protéger les dépôts. Maintenant, il est davantage contrôlé par le gouvernement et un peu moins par les sociétés de crédit. De nouvelles règles très strictes ont été imposées, mais son rôle demeure inchangé. Il faut donc faire la distinction entre la Société d'assurance-dépôts du Canada et la Banque du Canada qui sont les équivalents de notre société centrale et de notre fonds de stabilisation.

En d'autres termes, la Banque du Canada est l'équivalent de notre société centrale, et la Société d'assurance-dépôts du Canada est l'équivalent de notre fonds de stabilisation. Ainsi, dans notre système, c'est la Société d'assurance-dépôts du Canada qui aurait le pouvoir d'approuver un prêt commercial.

M. Minaker: D'après ce que vous me dites, toute demande de prêt commercial dépassant un certain plafond doit être soumise au fonds de stabilisation et pas à la Société de crédit centrale du Manitoba?

M. Guss: Si c'est la Société centrale qui l'approuve, c'est parce que le fonds de stabilisation lui en a délégué le pouvoir.

M. Minaker: Je comprends.

M. Guss: C'est donc un pouvoir qui appartient au fonds de stabilisation, à titre d'organisme de protection des dépôts.

M. Minaker: Cet organisme fonctionne donc à peu près comme une société de portefeuille mutuelle?

M. Guss: Il ressemble plutôt à la Société d'assurance-dépôts du Canada. C'est . . .

M. Grad: Dans la plupart des cas, monsieur le président, c'est la loi de la province qui oblige une société de crédit donnée à soumettre toute demande de prêt commercial dépassant un certain plafond à la Société de stabilisation, ce qui permet de diminuer les risques associés à ce prêt commercial.

Le président: Merci. Mademoiselle Nicholson.

Mme Nicholson: Un des problèmes avec le Livre vert, c'est qu'on y met tellement l'accent sur la Société de portefeuille et les banques de l'Annexe C. Je crois que dans beaucoup de mémoires on nous encourage surtout à adopter cette solution et peut-être nous sommes-nous limités quelque peu à cause de cela dans nos débats. Donc, voici ma question: si on ne nous proposait pas la solution dont je viens de parler, qu'on vous ait invité ici à comparaître et que vous nous disiez quels sont, à votre avis, les amendements les plus importants qu'il faut apporter aux lois régissant vos propres institutions et les autres institutions financières pour assurer une certaine mise à jour, quelles seraient vos propositions? Je vous pose cette question parce que certaines personnes prétendent qu'avant de débattre des banques de l'Annexe C, il faudrait peut-être mettre à jour la législation existante.

M. Grad: Monsieur le président, mademoiselle Nicholson, une des questions que nous aurions soulevée dans le cas hypothétique que vous venez de nous décrire, ça aurait été de

[*Text*]

operative Credit Society and the central credit unions be in a position to extend beyond the co-operatives and the credit union centrals those organizations to which we could provide commercial or business lending. The rationale behind that, as we indicated earlier, is to provide an opportunity for a greater diversification on a business-like approach in terms of assessing the various credits in which we could become involved and therefore participating, rather than restricting the lending capacity strictly to centrals and to co-operative members, as now is the case. That is a major request we in fact have made with respect to the Co-operative Credit Associations Act.

The Chairman: In other words, banking.

Mr. Guss: Mr. Chairman, we do not want to refer to the Pioneer case and the law courts, but as you know, they tried not to define banking and the many things they say do not amount . . .

The Chairman: We might do that, you know.

Mr. Guss: If you do that is fine.

Miss Nicholson: I would really like to hear an answer to this question, because I think it is important. So please go on.

Mr. Grad: Do you want to add on?

Mr. Guss: Sure, just to say that in our view the fact that you both take chequeable deposits and make commercial loans does not constitute your organization a bank. Now, you may want to go a step further and start defining banking, although Parliament, in 1976 to 1980, with the Bank Act revisions, decided not to do that.

Again referring to the green paper, in 1906 Parliament had the opportunity to take credit unions under its wing. No one is quite certain why, but they decided not to and left it to the provincial governments. Basically, credit unions were already doing all these things at the time. So they actually left, in a sense, to the provincial governments the jurisdiction to get into these fields indirectly. It seems a bit late to come back and say now we are going to define banking and sweep in all these people who are doing something that looks like banking but is not necessarily banking. We find it, as Parliaments before you have found it, very difficult to define just what banking is or is not. In a sense, we believe it is too late to try. Does that answer your question?

Miss Nicholson: Yes. Thank you.

The Chairman: Mr. Wilson.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Thank you, Mr. Chairman. I have a couple of rather general questions. My concern is increasingly with the maintenance of the stability of the financial system in the face of what appears to be a

[*Translation*]

demander que la CCCS et que les centrales des sociétés de crédit puissent prêter à des intérêts commerciaux ou d'affaires autres que les coopératives et les centrales de sociétés de crédit. La raison, comme nous l'avons expliquée tout à l'heure, c'est qu'on aurait l'occasion d'aborder une plus grande diversification fondée sur une approche plus commerciale pour ce qui est d'évaluer les divers crédits dans lesquels nous pourrions nous engager, à titre de participants, donc, plutôt que de restreindre nos capacités de prêts strictement aux centrales et aux membres coopératifs comme c'est le cas à l'heure actuelle. Voilà une demande importante que nous avons faite, à vrai dire, pour ce qui est de la Loi sur les associations coopératives de crédit.

Le président: En d'autres termes, les opérations bancaires.

M. Guss: Monsieur le président, nous ne voulons pas parler du cas *Pioneer* et des tribunaux, mais comme vous le savez, ils ont essayé de ne pas définir les opérations bancaires et bien des choses qu'ils disent ne . . .

Le président: Nous pourrions le faire, vous savez.

M. Guss: Tant mieux si vous le faites.

Mme Nicholson: J'aimerais bien connaître la réponse à cette question car je crois que c'est important. Continuez, s'il vous plaît.

M. Grad: Vous voulez ajouter quelque chose?

M. Guss: Certainement, tout simplement pour dire qu'à notre avis le fait que vous acceptiez des dépôts sur lesquels on puisse tirer des chèques et que vous consentiez des prêts commerciaux ne transforme pas pour autant votre organisation en banque. Vous voudrez peut-être aller un peu plus loin et essayer de définir ce qu'est une opération bancaire, quoique le Parlement, de 1976 à 1980, lors de la révision de la Loi sur les banques, ait décidé de ne pas le faire.

Pour en revenir encore une fois au Livre vert, en 1906 le Parlement a eu l'occasion de prendre les sociétés de crédit sous sa coupe. Personne ne sait pourquoi exactement, mais il a décidé de ne pas le faire et à laisser le tout aux gouvernements provinciaux. Fondamentalement, les sociétés de crédit faisaient déjà toutes ces choses à l'époque. Donc, dans un certain sens, il a laissé aux gouvernements provinciaux la compétence indirecte dans ces domaines. Il nous semble un peu tard pour effectuer un retour en arrière et dire que nous allons définir ce qu'est une opération bancaire et prendre sous notre coupe tous ceux qui font quelque chose qui ressemble vaguement à une opération bancaire, sans que ce soit nécessairement le cas. Nous trouvons, tout comme les Parlements qui vous ont précédés, qu'il est très difficile de définir ce qui constitue une opération bancaire et ce qui n'en est pas une. Dans un certain sens, nous croyons qu'il est trop tard pour commencer à le faire. Cela répond-il à votre question?

Mme Nicholson: Oui. Merci.

Le président: Monsieur Wilson.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Merci, monsieur le président. J'ai quelques questions plutôt générales à poser. Je m'inquiète de plus en plus du maintien de la stabilité du système financier, vu ce qui semble être un désastre économi-

[*Texte*]

regional economic disaster centered in Alberta with waves going out all through western Canada.

• 1025

More and more it appears that virtually every financial organization with an asset base or loan liability in those areas is in real trouble. I suspect that if the big banks were split into regional operations such as Royal Bank (Alberta) or Bank of Nova Scotia (Manitoba) and so on the big banks would be in trouble in Alberta.

In your organization, if a particular central has a liquidity crisis, do I gather that CCCS will examine the situation and will mobilize assets from other centrals to support the one that is in trouble?

Mr. Grad: Mr. Wilson, that in fact is the case.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): And that has happened in Alberta?

Mr. Grad: That has happened in Alberta; that is right. It has happened in previous years in other provinces, including the Province of Ontario in both 1973 and 1981.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Are approaches also made to government to assist in such a stability package?

Mr. Grad: In the case of Alberta certainly that was the case. In the case of the liquidity assistance provided in Ontario in the two years I have mentioned there was no approach to government for direct financial assistance. The liquidity coverage which was required was obtained from within the system.

Mr. Guss: Again, Mr. Chairman, we should distinguish between liquidity problems and solvency problems, and again draw the analogy to the CDIC and the Bank of Canada. If there is a pure liquidity problem, the Bank of Canada handles it. In the credit union system if there is a pure liquidity problem, the central handles it; and if it cannot handle it, it comes to the Canadian Co-operative Credit Society. That, from a liquidity point of view, has been very effective. But frequently underlying a liquidity problem you have a solvency problem.

Mr. Minaker: Was assistance not given in Manitoba as well?

Mr. Guss: Yes, as you referred to earlier, in Manitoba there was a $25 million loan from the government to the stabilization corporation. In Alberta recently, finally it was determined that there was a solvency problem. The provincial government stepped in behind the deposit protection agency, just as the federal government has stepped in behind the CDIC to support the banks and trust companies. I think the one thing we found in our institutions is that our problems proportionately have not been as large as those of the banks and trust companies. I think we should point out that in the provinces the stabilization corporations have been better funded than the CDIC, relative to insurable deposits or relative to assets, whichever measure

[*Traduction*]

que régional qui trouve son épicentre en Alberta, mais qui ébranle tout l'ouest du Canada.

Il semble de plus en plus que toute institution financière qui a des actifs là-bas ou un certain passif au niveau des prêts connaît de véritables problèmes. J'ai l'impression que si les grosses banques devaient diviser leurs opérations par régions, disons Banque Royale (Alberta) ou Banque de Nouvelle-Écosse (Manitoba) et ainsi de suite, ces grosses banques auraient bien des problèmes en Alberta.

Dans votre réseau, si une centrale particulière a une crise de liquidité, est-ce que je me trompe en croyant que le CCCS Étudiera la situation et mobilisera les actifs en provenance d'autres centrales pour aider celles qui se trouvent coincées?

M. Grad: Monsieur Wilson, c'est exactement ce qui se fait.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Et cela s'est-il produit en Alberta?

M. Grad: C'est arrivé en Alberta, en effet. C'est déjà arrivé aussi par le passé dans d'autres provinces, y compris l'Ontario, en 1973 et en 1981.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Est-ce que vous demandez de l'aide au gouvernement pour assurer cette stabilisation?

M. Grad: Certainement, dans le cas de l'Alberta. Pour ce qui est du problème du manque de liquidité en Ontario que nous avons réglé pour les deux années que je viens de mentionner, nous n'avons pas demandé d'aide financière directe au gouvernement. Le système lui-même avait suffisamment de liquidités pour parer aux coups.

M. Guss: Encore une fois, monsieur le président, il faut faire la distinction entre les problèmes de liquidité et les problèmes de solvabilité et ne pas oublier l'analogie entre la SADC et la Banque du Canada. S'il s'agit d'un problème de liquidité pure, la Banque du Canada s'en occupe. Dans le système des caisses de crédit, s'il y a un problème de liquidité pure, la centrale s'en occupe; dans le cas contraire, c'est la Société canadienne de crédit coopératif qui prend les choses en main. Du point de vue de la liquidité, le système a été très efficace. Cependant, il arrive fréquemment que le problème de liquidité cache un problème de solvabilité.

M. Minaker: Est-ce qu'une certaine aide n'a pas aussi été accordée au Manitoba?

M. Guss: Oui, comme vous l'avez dit plus tôt, au Manitoba le gouvernement a prêté $25,000,000 à la société de stabilisation. Récemment, en Alberta, il a finalement été décidé qu'il y avait un problème de solvabilité. Le gouvernement provincial a accordé son appui à l'agence de protection des dépôts tout comme le gouvernement fédéral a donné son appui à la SADC pour aider les banques et les sociétés de fiducie. Je crois qu'on a découvert que chez nos institutions nos problèmes, toutes proportions gardées, n'ont pas été aussi sérieux que ceux des banques et des sociétés de fiducie. Je crois que nous devrions souligner que dans les provinces les sociétés de stabilisation ont été mieux financées que la SADC, que vous fassiez vos calculs

[*Text*]

you want to take. Our target level for the deposit insurance funds in the provinces is somewhat higher than the CDIC's target level for the banks and trust companies, because we are regional.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): One of the major problems appears to be in the area of loan security valuation. I am wondering if there is a uniform set of standards which your organizations use to keep those values updated. In other words, in an area such as Alberta, where you have loans based no doubt in your situations on real estate and these values have been adversely affected owing to the problems in that area of the country . . . do your organizations take steps to write down these loan security assets to reflect reality?

Mr. Grad: As part of the annual evaluation of the credit union's operation by its external auditors, an evaluation of the loan portfolio and the security which supports various loans are examined as a matter of course in the audit examination. That is further supplemented by the examination which is carried out by inspectors representing the provincial government in each of the provinces. In addition, given the kind of scenario you have just described, the Deposit Insurance Corporation in that particular province would also be reviewing the underlying stability of the security supporting a loan.

• 1030

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Would you have any objection to a government inspector or supervisor imposing certain values on those security assets?

Mr. Grad: In many instances, that is already provided for in the legislation, by virtue of a level of allowance for doubtful loans. This is required, based on the delinquincy of a specific loan or loans. So we already have that particular provision.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I just want to skip over for a moment to some comments on networking. In Swift Current, Saskatchewan, there is a pilot project going on under one roof, a sort of one-stop supermarket concept, whereby Western Savings & Credit Union and the Co-operative Trust Company and CIS Ltd. are sharing facilities. A number of the independent insurance brokers particularly have expressed consternation at this, and feel threatened at what they view as the possibility of tied selling or an implied sort of tying together. I wonder if you have anything to say to allay their concerns?

Mr. Haalboom: Mr. Chairman, I do not know whether I can deal with their concerns. There is not any tied selling and there is no intended tied selling. The fact that we have services available is the very objective of that set up. It is a pilot project, as you said. It seems to be attempting to do what the committee thinks we should be doing. It is an attempt at networking—they are separate organizations. At the moment, we all have our own individual staff. We are networking in the sense of providing services from another co-operative organization. We certainly like the suggestion that networking will be

[*Translation*]

à partir des dépôts assurables ou des actifs, à votre choix. Notre objectif pour les fonds d'assurance dépôt dans les provinces est quelque peu plus élevé que l'objectif de la SADC pour les banques et les sociétés de fiducie parce que nous sommes des organismes régionaux.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Un des problèmes majeurs semble se situer dans le domaine de l'évaluation des garanties offertes pour les prêts. Je me demande s'il y a des normes uniformes dont se servent ces organismes pour mettre à jour ces valeurs. En d'autres termes, dans une région comme l'Alberta, où les prêts, dans votre situation, sont sans doute garantis par des valeurs immobilières, valeurs qui ont énormément diminuées à cause des problèmes que connait cette région du pays . . . Est-ce que vos organismes prennent les mesures nécessaires pour montrer la dévaluation de ces garanties en conformité avec la situation réelle?

M. Grad: Lors de l'évaluation annuelle des opérations des caisses de crédit effectuée par les vérificateurs externes, il y a évaluation du porte-feuilles de prêts et des garanties idoines et tout cela se fait normalement dans le cours de la vérification financière. À cela s'ajoute une étude faite par les inspecteurs représentant le gouvernement provincial dans chaque province. En plus de cela, étant donné le genre de scénario que vous venez tout juste de nous brosser, la Société d'assurance dépôt de la province étudierait aussi la solidité des garanties offertes pour ces prêts.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Auriez-vous objection à ce qu'un inspecteur ou surveillant du gouvernement impose certaines valeurs aux actifs offerts en garantie?

M. Grad: Dans bien des cas, c'est déjà prévu dans la loi par le biais du pourcentage pour créances douteuses. C'est déjà une exigence fondée sur les arrérages d'un ou plusieurs prêts précis. Cette disposition particulière existe déjà.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'aimerais passer à autre chose, c'est-à-dire à l'établissement de réseaux. À Swift Current, en Saskatchewan, il y a un projet pilote où l'on retrouve sous un même toit la *Western Savings & Credit Union*, la *Co-operative Trust Company et CIS Ltd.* qui partagent les mêmes installations et ça donne une sorte de supermarché financier. Un certain nombre de courtiers indépendants en assurance, surtout, ont exprimé une certaine consternation devant cet état de choses et ils se sentent menacés par cette possibilité de vente liée, que leurs craintes soient fondées ou non. Je me demande si vous avez quelque chose à dire qui pourrait faire taire leurs inquiétudes?

M. Haalboom: Je me le demande, monsieur le président. Il n'y a pas de vente liée et on entend pas qu'il y en est. L'objectif visé, c'est la disponibilité de ces services. C'est un projet pilote, comme vous l'avez dit. On agit tout simplement dans le sens des idées exprimées par le Comité. C'est un essai d'établissement de réseaux . . . ce sont tous des organismes distincts. À l'heure actuelle, chaque organisme a son personnel distinct. Il y a établissement de réseaux en ce sens que nous fournissons des services à partir des locaux d'un autre organisme coopératif. Nous aimons bien la proposition qui vise la création de

[*Texte*]

possible, because we think we can provide that kind of service at lower cost to the consumer.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): As I understand it, those who object have no quarrel with the idea of some sharing of overhead. It is the thought that there might be access to the data information, that there would be client lists—things like that—which might be readily accessible by the insurance agent to the credit union mortgage list, for example, or the trust company mortgage list.

Mr. Haalboom: There is no access of any nature at the moment. Each organization has its own information base. That does not mean, particularly in an area like Swift Current, that you do not have information about clients, because they are the same people.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): One official recently indicated to me that the intention, in the long run, was to better serve the member. In other words, if a credit union member came in and required certain kinds of insurance or investment that, indeed, they hoped to have a person who would provide that member with a list. Perhaps a choice of eight institutions could provide that service and supposedly a breakdown of the options, the fees, percentages of costs, whatever. Is that the intention?

Mr. Haalboom: The choice might not be that high. We might not have eight possibilities. But the concept is that people who belong to credit unions or co-operatives should be able to buy all their financial services in a co-operative way. If they are not available directly in the co-operative movement, we will look for ways of making it available to them by perhaps purchasing it from others. One example of that might be a service that we use, for example, to provide people with annuity quotations. They are not quotations from, say, the co-operative insurers per se. They are included in that. We get quotations from the major insurers in Canada and pass them on to those members.

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman. I would like to clear up a few further concerns I had, concerning the society's involvement with the CCB and the discussions that took place with officials of the Department of Finance and the Bank of Canada. Do you have any idea at all when those discussions occurred? Was it May, or June or July?

Mr. Guss: I was not involved in the discussions, but I do know when they took place. There were discussions in March, in May and in July.

• 1035

Mr. de Jong: Have you any idea of with whom the discussions occurred?

Mr. Guss: No, I just know that there were senior officials in Finance and senior people at the bank.

Mr. de Jong: And with members of the society?

Mr. Guss: With senior financial people in the society.

[*Traduction*]

réseaux car nous croyons pouvoir fournir ce genre de services au consommateur à meilleur compte.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Si j'ai bien compris, ceux qui s'y opposent n'ont rien contre le partage de certains frais d'administration. Ce qui les chicote, c'est l'idée qu'il pourrait y avoir accès à diverses banques de données, qu'il y aurait des listes de clients, des choses de ce genre, qui rendraient plus facilement pour l'agent d'assurance la liste des créanciers hypothécaires de la caisse de crédit, par exemple, ou celle des créanciers hypothécaires de la société de fiducie.

M. Haalboom: Il n'y a aucun accès du genre à l'heure actuelle. Chaque organisme a sa propre base de données. Cela ne signifie pas, particulièrement dans une région comme Swift Current, que vous n'avez aucun renseignement sur les divers clients, car ce sont tous les mêmes.

M. Wilson: (Swift Current—Maple Creek): Quelqu'un m'a dit récemment que l'intention, à long terme, c'était de mieux servir les membres. En d'autres termes, si un membre d'une caisse de crédit a besoin de certains genres d'assurance ou d'investissement, la caisse espère que quelqu'un soit en mesure de lui fournir une liste. Peut-être un choix de huit institutions suffirait à fournir les services demandés avec une ventilation des diverses options, des frais, des pourcentages de coût et ainsi de suite. Est-ce bien là l'intention?

M. Haalboom: Peut-être le choix ne serait-il pas si complet. Il n'y aurait peut-être pas huit possibilités de choix. Mais l'idée, c'est que les gens qui sont membres d'une caisse de crédit ou d'une coopérative devraient pouvoir acheter tous leurs services financiers de façon coopérative. Si ces services ne sont pas fournis directement par le mouvement coopératif, nous pourrons alors chercher à les acheter ailleurs. Il y a le cas, par exemple, des gens qui voudraient avoir des cotations sur les rentes. Ce ne sont pas des cotations qui viennent des assureurs coopératifs, comme tel. C'est inclus là-dedans. Les principaux assureurs du Canada nous font parvenir les diverses cotes et nous les transmettons à nos membres.

Le président: M. de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le Président J'ai certaines questions que j'aimerais encore poser concernant l'ABCC et les discussions qui ont eu lieu avec les fonctionnaires du ministère des Finances et de la Banque du Canada. Avez-vous une idée du moment où toutes ces discussions ont eu lieu? C'était en mai, en juin ou en juillet?

M. Guss: Je n'ai pas été mêlé à toutes ces discussions, mais je sais quand elles ont eu lieu. Il y a eu discussions en mars, mai et juillet.

M. de Jong: Savez-vous qui a participé à ces discussions?

M. Guss: Non, je sais seulement que c'était des hauts fonctionnaires du ministère des Finances et des cadres de la banque.

M. de Jong: Et pour ce qui est des gens de la société?

M. Guss: Avec des cadres de la société.

[*Text*]

Mr. de Jong: Could it be possible for you to supply us with the names of those to whom you were talking?

Mr. Guss: We would prefer not to.

Mr. de Jong: Okay.

Have you any idea of what types of assurances were made? Obviously you were concerned about the stability of the CCB and what was going to happen to the money the co-ops had in there, and I assume that the officials from the Bank of Canada and the Department of Finance gave you assurances. Can you tell us what sorts of assurances were given to you?

Mr. Guss: I think the assurances have been very well described in public, and probably the best description came in the public statements of the Governor of the Bank, Mr. Bouey, in his statement on, I guess, Tuesday, September 3, which I have read. Assuming the transcript was correct, I thought it was a very clear description of the assurances, and I believe other financial institutions relied on them . . .

Mr. de Jong: Right.

Mr. Guss: —as did we.

Mr. de Jong: We have been made aware of the plight of the Surrey Credit Union. They bought debentures—I think some $7 million dollars' worth—and they did that on the basis of the public assurances. I do not believe they were in personal contact with either the Bank of Canada or the Department of Finance, but they felt that the government was standing behind the bank and so they bought these debentures. Apparently the debentures will not be covered in the bail-out package.

Have you been involved at all with the plight of the Surrey Credit Union?

Mr. Guss: I am aware of it, but I do not know the details of it. I understand that they were subordinated debentures, yes.

Mr. de Jong: Were they in touch at all with you about the communications you might have had and the assurances you would have received from the government before they made that decision?

Mr. Guss: We normally, and in this case, deal directly with the central credit unions, and then they are able to use the information as they wish. I do not know if Surrey was in touch with the British Columbia Central on this issue. The B.C. Central may indeed have spoken with the Canadian society to determine the situation.

Mr. de Jong: Let me change my line of questioning to your brief and the stabilization fund. Have you any idea at all of how much has been paid out of the stabilization fund since 1980?

Mr. Guss: First of all, there are 13 stabilization corporations in Canada and the level of funds in each stabilization fund is targeted at about 1.25% of the assets of the local credit unions in that province. It is reconstituted every time there is a pay-

[*Translation*]

M. de Jong: Pourriez-vous nous donner les noms de ces gens à qui vous avez parlé?

M. Guss: Nous préférerions ne pas donner de noms.

M. de Jong: Bon.

Savez-vous quels genres d'assurances on a données? De toute évidence, vous étiez inquiet de la stabilité de la BCC et de ce qui allait arriver à l'argent qu'avaient déposé les coops et j'imagine que les fonctionnaires de la Banque du Canada et du ministère des Finances vous ont donné quand même certaines garanties. Pourriez-vous nous dire quels genres d'assurances on vous a données?

M. Guss: Je crois que ces assurances ont été très bien décrites en public et probablement que la meilleure description se trouve dans les déclarations publiques du gouverneur de la banque, M. Bouey, dans sa déclaration qui date, je crois, du mardi 3 septembre et que j'ai lue. Présumons que le compte rendu était exact; je crois bien que c'était là une description assez claire de ces assurances et je crois que d'autres institutions financières s'y sont fiées . . .

M. de Jong: Absolument.

M. Guss: . . . tout comme nous.

M. de Jong: On nous a saisis du problème de la *Surrey Credit Union*. Ils ont acheté des débentures, quelque 7 millions de dollars, me semble-t-il, et ils se sont justement fiés, pour cette transaction, aux assurances ainsi données. Je ne crois pas que ces gens-là étaient personnellement en contact ni avec la Banque du Canada, ni avec le ministère des Finances, mais ils ont cru que le gouvernement se portait garant de la banque et ils ont donc acheté de ces débentures.

Avez-vous été mêlé à ce problème de la Caisse de crédit de Surrey?

M. Guss: J'en ai entendu parler, mais je n'en connais pas les détails. Je crois qu'il s'agissait de débentures subordonnées, oui.

M. de Jong: Ont-ils comuniqué avec vous à propos des communications que vous auriez pu avoir avec les autorités et ces assurances que vous auriez reçues de la part du gouvernement avant de prendre cette décision?

M. Guss: Habituellement, et dans le cas précis qui nous occupe, nous traitons directement avec les centrales des caisses de crédit qui ensuite se servent de l'information comme elles l'entendent. Je ne sais pas si Surrey était en contract avec la centrale de la Colombie-Britannique à cet égard. La centrale de Colombie-Britannique peut avoir communiqué avec la société canadienne pour savoir quelle était la situation.

M. de Jong: J'aimerais changer de domaine pour passer au fonds de stabilisation. Avez-vous une idée combien le fonds de stabilisation a déboursé depuis 1980?

M. Guss: Tout d'abord, il y a 13 sociétés de stabilisation au Canada et l'objectif de chaque fonds de stabilisation est d'atteindre un montant qui représente environ 1,25 p. 100 des actifs des caisses individuelles des caisses de crédit de la

[*Texte*]

out to cover a deficit. I simply have not done the bookkeeping to be able to sit here and say that in Newfoundland they paid out $100,000 one year and $200,000 the next and in Saskatchewan they paid out $500,000 here and $500,000 there. So, no, I do not know the answer to the question. We do represent an informal association of the stabilization funds.

Mr. de Jong: Right.

Mr. Guss: I suppose it is information we could get, but we do not have it at hand.

Mr. Grad: If I might just add something to that, the amount that would have been paid out by the stabilization funds across Canada would have been in an amount sufficient to make certain that no individual credit union member would have suffered a loss as a result of problems experienced in his or her credit union.

Mr. de Jong: Right. So is it a fair statement to make, that no member of a credit union in this country has experienced a personal loss?

Mr. Grad: So far as we are aware that is correct, yes.

Mr. de Jong: That is just an excellent record. What are the premiums? Do they vary, or are they constant throughout the country?

• 1040

Mr. Guss: They vary. I would say the norm is 0.25% of assets per year. I should point out that in some provinces it is measured as a percentage of revenues, so it goes up and down. But those provinces are considering changing it to make it either asset based or growth of asset based, depending upon whether or not they have reached their target. In Saskatchewan and British Columbia, for example, they have reached their target of 1.25% overall of assets, so now they simply assess the credit unions each year sufficient to cover the growth in the assets in the province and to cover any pay-outs they have made to assist credit unions.

Mr. de Jong: Why do you want a more formal relation with CDIC?

Mr. Grad: The reason would be that it relates to the regional concept on which each provincial credit union system is built and the fact that the stabilization fund is contributed by the credit unions within that specific province. So if we have a regional problem, as has just occurred in the Province of Alberta, it may be that the substantial pool of funds which those credit unions have established may not be sufficient in some instances to cover whatever problems may occur. In this instance, the desire to have access to a national fund would in fact be to provide deposit of last insurance protection, so to speak.

Mr. de Jong: So the contributions would come from the other stabilization funds.

[*Traduction*]

province. Ce fonds est reconstitué chaque fois qu'il y a un déboursé pour remboursement d'un déficit. Je n'ai tout simplement pas fait la comptabilité nécessaire pour pouvoir vous lire, par exemple, qu'à Terre-neuve ils ont déboursé 100,000$ une année et 200,000$ l'année suivante et en Saskatchewan 500,000$ ici et 500,000$ là-bas. Donc, je vous dis que non, je n'ai pas la réponse à cette question. Nous formons une sorte de regroupement officieux des fonds de stabilisation.

M. de Jong: Bon.

M. Guss: Je crois bien que ces renseignements sont disponibles, nous ne les avons tout simplement pas sous la main.

M. Grad: Si je puis me permettre d'ajouter un mot, le montant qui aurait été déboursé par les fonds de stabilisation à travers le Canada aurait été suffisant pour qu'on puisse être sûr qu'aucun membre d'aucune caisse de crédit n'ait à souffrir de pertes à la suite de problèmes survenus dans la caisse dont il est membre.

M. de Jong: Parfaitement. Donc il serait juste de dire qu'aucun membre d'aucune caisse de crédit au pays n'a eu à subir de pertes, personnellement?

M. Grad: Autant que nous sachions c'est exact, oui.

M. de Jong: Vous avez un excellent dossier, alors. Quel est le montant des primes? Y a-t-il des variations ou est-ce le même pour l'ensemble du pays?

M. Guss: Il y a des variations. Je dirais que la prime annuelle normale correspond à 0.25 p. 100 de l'actif. J'ajouterais que dans certaines provinces, ce montant correspond à un pourcentage des recettes, ce qui entraîne des variations. Cependant, ces provinces envisagent de modifier le calcul en le fondant soit sur l'actif selon que l'objectif fixé a été atteint ou non. En Saskatchewan et en Colombie-Britannique, par exemple, l'objectif de 1,25 p. 100 de l'actif a été atteint, et il y a donc maintenant une simple évaluation annuelle des caisses de crédit pour arriver à un chiffre permettant de couvrir la croissance des actifs dans la province et de couvrir les paiements effectués pour aider les caisses de crédit.

M. de Jong: Pourquoi voulez-vous officialiser vos rapports avec la Société d'assurance-dépôts?

M. Grad: Cela tient au concept régional sur lequel se fonde chaque système de caisses de crédit et au fait que le fonds de stabilisation est alimenté par les caisses de crédit relevant de la province en question. Si un problème régional survient, tout comme nous venons d'en connaître un en Alberta, il est possible que ce fonds auquel participent toutes ces caisses de crédit ne soit pas suffisant dans certains cas pour faire face à la situation. Dans ce cas, avoir accès à un fonds national serait souhaitable car cela permettrait une protection de dernier recours, pour ainsi dire.

M. de Jong: Ce sont donc les autres fonds de stabilisation qui alimenteraient ce fonds national.

[*Text*]

Mr. Grad: The concept which has been suggested in our proposal is one in which each provincial system would continue with two lines of defence, and the first is building an adequate capital base. Within credit unions across Canada, there is an accepted target that credit unions will develop a permanent capital base equivalent to 5% of their total assets. The second line of defence would be those provincial stabilization corporations in which, as Jonathan has just indicated, the target is approximately 1.25% of assets.

Then after those two lines of defence have dealt with the problem, if the problem is greater than those two can meet, then the proposal is that credit unions fund within the Canada Deposit Insurance Corporation. Credit unions themselves fund from each of the provinces a separate fund which could respond to those types of problems.

Mr. de Jong: Then you feel doing that under the CDIC would . . . I think it was the Manitoba central that suggested the bottom line for them was that they could then as well advertise and ensure their members that they were under the wing of the CDIC, even though it did not really involve government money the way CDIC has drawn on government money now.

Mr. Grad: That is correct.

Mr. de Jong: Okay. Thank you.

The Chairman: I want to move along here. Mr. McCrossan, shortly, and then—

Mr. McCrossan: He has been pursuing the the line I was to pursue.

The Chairman: Is he? Mrs. Martin.

Mrs. Martin: Thank you, Mr. Chairman.

In your opening statements, you mention that within your self-regulation, basically, of your societies you monitor, act and stabilize. I wonder if you could elaborate just a little on that. How often do you monitor the various societies for problems as far as their liquidity and so forth is concerned?

Mr. Grad: The individual stabilization funds in each of the provinces collect statistics on at least a quarterly basis, and if a problem exists, on a monthly basis from individual credit unions. Those statistics, in addition to the receipt of regular financial statements, key in on key performance indicators that would suggest if a problem is beginning to develop and would then provide the warning for corrective action to be taken before the problem gets out of hand. But in each of the provincial organizations, there is a constant monitoring by the stabilization fund, usually quarterly, but more frequently than that if required.

Mrs. Martin: You mentioned there were problems in 1973 and 1981 in Ontario and in 1980 in Manitoba. Has there been a common problem when a credit union has run into difficulty, or has it been different on each of the occasions?

[*Translation*]

M. Grad: Nous proposons que chaque système provincial établisse deux lignes de défense, la première étant la constitution d'une base de capitaux suffisante. Les caisses de crédit canadiennes accepteraient de constituer une base de capitaux permanente d'un montant équivalent à 5 p. 100 de leurs actifs totaux. La deuxième ligne de défense serait constitutée par ces sociétés de stabilisation provinciales dont l'objectif, comme Jonathan vient de l'indiquer, est fixé à environ 1,25 p. 100 des actifs.

Si ces deux lignes de défense s'avèrent impuissantes, il est proposé alors que les caisses de crédit participent à un fonds auprès de la Société d'assurance-dépôts. Les caisses de crédit réunies par province alimenteraient un fonds distinct qui permettrait de parer à ce genre de problèmes.

M. de Jong: Vous pensez donc qu'en passant par la Société d'assurance-dépôts . . . Je crois que c'est le Manitoba qui a suggéré qu'il pourrait alors informer et assurer ses membres qu'ils sont protégés par la Société d'assurance-dépôts bien qu'il ne s'agisse pas véritablement de l'argent du gouvernement, comme c'est le cas actuellement pour les autres activités de la Société d'assurance-dépôts.

M. Grad: C'est exact.

M. de Jong: Très bien. Merci.

Le président: Je voudrais faire progresser la discussion. Monsieur McCrossan, très brièvement, puis . . .

M. McCrossan: Il a posé les questions que je voulais poser.

Le président: Vraiment? Madame Martin.

Mme Martin: Merci, monsieur le président.

Dans votre déclaration liminaire, vous dites qu'en matière d'autoréglementation, pour l'essentiel, vous exercez auprès de vos sociétés un rôle de contrôle et de stabilisation. J'aimerais que vous nous en disiez un peu plus. Quelle est la fréquence de ces contrôles que vous faites auprès des diverses sociétés en cas de problèmes concernant leurs liquidités, etc.?

M. Grad: Le fonds de stabilisation individuel de chacune des provinces recueille des statistiques au moins une fois par trimestre, et s'il y a un problème, sur une base mensuelle auprès des caisses de crédit concernées. Ces statistiques, s'ajoutant à la communication des états financiers, s'intéressent tout particulièrement aux indicateurs-clés de performance pouvant suggérer le début d'un problème et signalant que des mesures correctives doivent être prises avant que le problème ne devienne incontrôlable. Le fonds de stabilisation exerce donc un contrôle permanent dans chacune des organisations provinciales, généralement sur une base trimestrielle, mais de manière plus fréquente si cela est nécessaire.

Mme Martin: Vous avez dit qu'il y avait eu des problèmes en 1973 et en 1981 en Ontario, et en 1980 au Manitoba. Le problème était-il analogue ou était-il différent dans chacun de ces cas?

[*Texte*]

• 1045

Mr. Grad: The problems in 1973 and 1981 in Ontario were related to a liquidity problem. The most recent one in the Province of Ontario in 1981, as a matter of fact, coincided with a Canada Savings Bond issue which had a rather attractive premium and was responsible for a massive outflux of deposits which individual members had in their credit unions in order to take advantage of the rate.

In terms of problems on which we might generalize from an operating perspective, they are ones that are not necessarily unique to credit union organizations. They have to do with the matching of assets and deposits and the consequences of not having your book of assets and liabilities closely matched if your interest rates accelerate very suddenly, again as they did between the period 1979 to 1982.

Mrs. Martin: What action are you able to take? Do you actually go in and take over the management of that particular credit union, or do you just act as a guide?

Mr. Grad: There are various alternatives, depending on the severity of the problem. For example, the operations of a credit union of key performance indicators suggest that there may be problems. There is the power just to monitor—require regular reports, as required, meet with the board of directors and management of that organization. If the problem seems more severe there is the power actually to administer that credit union and in effect take over the management, as you have suggested.

Finally, if in carrying out steps 1 and 2 that is not appropriate, and more direct action needs to be taken, there is the provision in all provincial legislation to dismiss the board of directors and actually take over the whole operation of the credit union.

Mrs. Martin: Fine. Thank you very much. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Minaker, second round.

Mr. Minaker: I have just a short question, further to what Mr. de Jong was asking about the funding. I noticed in your brief that you recommend that the CDIC would be sort of the final back-up, and that you suggested separate pools of funds, similar to what the Schedule A banks had suggested the other night. They also suggested that a flat rate be charged to each financial institution, and then, depending on the use of the funds, there might be a rebate after a period of time. Would you go for some type of funding approach like that?

Mr. Grad: As a matter of fact, within the Province of Ontario and the deposit insurance protection which is now provided to credit unions, we do have a variable premium, depending on the perceived risk in insuring a specific credit union or group of credit unions.

Mr. Minaker: I think what the banks were proposing was that there be sort of a flat rate charged, and then depending on the institution or type of institution it was drawn upon they

[*Traduction*]

M. Grad: En 1973 et en 1981, en Ontario, ces problèmes étaient liés aux liquidités. En 1981, ce problème a coïncidé avec une émission d'obligations d'épargne du Canada dont le taux de rendement très intéressant a provoqué des retraits massifs de la part des déposants dans les caisses de crédit.

D'une manière plus générale, du point de vue opérationnel, on peut dire que les problèmes ne sont pas forcément uniques aux caisses de crédit. C'est une simple question d'actif et de passif qu'il faut maintenir en équilibre constant au cas où les taux d'intérêt accélèrent de manière soudaine comme cela s'est produit de 1979 à 1982.

Mme Martin: Quelle mesure pouvez-vous prendre? Prenez-vous purement et simplement les affaires en main de la caisse de crédit concernée ou jouez-vous un simple rôle de conseiller auprès de sa direction?

M. Grad: Il y a plusieurs solutions en fonction de la gravité du problème. Supposons que les indicateurs-clés de performance d'une caisse de crédit suggèrent la possibilité de problèmes. Nous avons le pouvoir d'exercer un simple contrôle—le pouvoir d'exiger des rapports réguliers, de rencontrer le conseil d'administration et la direction de la caisse. Si le problème semble plus grave, nous avons le pouvoir de prendre en charge administrativement cette caisse de crédit, d'en assumer le contrôle, comme vous l'avez suggéré.

Enfin, si ces deux mesures s'avèrent insuffisantes, et que des mesures d'intervention plus directe s'avèrent indispensables, toutes les lois provinciales nous autorisent à démettre le conseil d'administration de ses fonctions et de prendre en charge l'ensemble des opérations de cette caisse de crédit.

Mme Martin: Très bien. Merci beaucoup. Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Minaker, deuxième tour.

M. Minaker: J'ai une toute petite question faisant suite à celle de M. de Jong concernant le financement. J'ai remarqué que vous recommandiez dans votre mémoire que la Société d'assurance-dépôts serve en quelque sorte de recours de dernière instance, et que vous suggériez l'établissement de fonds distincts, de manière analogue à ce que nous ont suggéré l'autre soir les représentants des banques figurant à l'annexe A. Ils ont également suggéré de faire payer un taux fixe à chaque institution financière puis, en fonction de l'utilisation des fonds, la possibilité d'une ristourne après un certain temps. Seriez-vous favorable à un financement de ce genre?

M. Grad: En Ontario, dans le cadre de la protection d'assurance-dépôts qui est maintenant offerte aux caisses de crédit, les primes à verser sont variables en fonction du risque que semble présenter l'assurance d'une caisse de crédit particulière ou d'un groupe de caisses de crédit.

M. Minaker: Les banques en fait proposaient une sorte de taux fixe, puis en fonction de l'institution ou du type d'institu-

[*Text*]

would not get the rebate, but if it were not being used for a period of time there would start to be a rebate come back.

Mr. Guss: Just so we understand the question—they are saying that if the banks never draw on it, then the banks would start to get a rebate over time.

Mr. Minaker: No. They suggested separate pools, though. In other words, there would be a pool for the different types of banks, there might be a pool for trust companies, there might be a pool for credit unions. That pool would sort of operate on its own. I would presume that is if you are suggesting here, where you have indicated, that it would have a segregated fund.

Mr. Guss: Yes.

Mr. Grad: In essence what we are suggesting is a basic premium which is related to risk. And within this context, though, you would have to recall that we have also suggested that the CDIC fund which we are proposing is only the third level of defence. In between that are the reserves of the individual credit unions, plus the provincial stabilization corporation, so the probability of a claim on the credit union pool should be relatively low.

Mr. Minaker: Unless the provincial governments decided that now that CDIC was involved we would not have to inject loans here and there. That could take place; then it would be thrown right on CDIC.

Mr. Guss: It is a fair question, Mr. Chairman. You really raised it earlier and we never answered it.

I think the question of a federal-provincial agreement in this area is essential. There is no doubt that if the CDIC came in as a back-up to provincial stabilization funds . . . The issues that would be on the table for negotiation are clear. Let us take the Province of Saskatchewan, where they never get into trouble. If the Province of Saskatchewan had a problem with its credit unions and the Credit Union Stabilization Fund ended up drawing on the national fund, would the Province of Saskatchewan come to the aid of the federal government, if the federal government had to come to the aid of the CDIC? It is obvious that they would have to have some kind of indemnity agreement.

• 1050

As I understand it, there is actually a regulation under the CDIC Act at present which permits the federal and provincial governments to sign an indemnity agreement in the case of a provincial trust company, for instance, that has coverage with the CDIC. So basically we are expecting a similar kind of regulation, a similar set of rules that would involve federal-provincial agreement to ensure that the right person is left holding the bag, so to speak. Thank you.

The Chairman: Mr. Wilson, for one quick question.

[*Translation*]

tion en cas de non-utilisation, il serait procédé à certaines ristournes au bout d'un certain temps.

M. Guss: Je voudrais être sûr que nous comprenions la question. Ils proposent que les banques ne faisant jamais appel à ce fonds bénéficient d'une ristourne après un certain temps.

M. Minaker: Non. Ils ont suggéré la constitution de fonds distincts. En d'autres termes, il y aurait un fonds pour les différents types de banques, un fonds pour les compagnies fiduciaires, un fonds pour les caisses de crédit. Ces fonds fonctionneraient en quelque sorte indépendamment. Il me semble que vous suggérez également la constitution de fonds distincts.

M. Guss: Oui.

M. Grad: En gros, nous suggérons une prime de base liée au risque. Dans ce contexte, il faut vous rappeler que nous avons également suggéré que le fonds de la Société d'assurance-dépôts que nous proposons ne corresponde qu'à la troisième ligne de défense. Avant cela il y a les réserves constituées par les caisses de crédit elles-mêmes, plus la société de stabilisation provinciale, si bien que la probabilité d'un recours au fonds constitué par les caisses de crédit devrait être relativement faible.

M. Minaker: À moins que les gouvernements provinciaux ne considèrent que la participation de la Société d'assurance-dépôts ne justifie plus leur intervention financière. C'est ce qui pourrait arriver et la Société d'assurance-dépôts se retrouverait avec le problème sur les bras.

M. Guss: C'est une bonne question, monsieur le président. Vous l'avez posée un peu plus tôt et nous n'y avons jamais répondu.

Je crois qu'une entente fédérale-provinciale dans ce domaine est essentielle. Il est indubitable que si la Société d'assurance-dépôts jouait un rôle de dernier recours auprès des fonds de stabilisation provinciaux . . . Les questions devant être débattues lors d'éventuelles négociations sont évidentes. Prenons la Saskatchewan où il n'y a jamais de problèmes. Si la Saskatchewan avait un problème avec ses caisses de crédit et que le fonds de stabilisation des caisses de crédit finît par tirer sur le fonds national, est-ce que la province de Saskatchewan viendrait à l'aide du gouvernement fédéral si celui-ci devait venir à l'aide de la Société d'assurance-dépôts? Il est évident qu'une entente d'indemnisation est indispensable.

Je crois savoir qu'à l'heure actuelle, un des règlements d'application de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts autorise le fédéral et les gouvernements provinciaux à signer une entente d'indemnisation dans le cas d'une compagnie fiduciaire provinciale, par exemple, qui est couverte par la Société d'assurance-dépôts. Nous souhaitons pour l'essentiel une règlementation analogue, une série analogue de règlements qui appliqueraient une entente fédérale-provinciale afin que ce soit le véritable responsable, pour ainsi dire, qui paie les pots cassés. Merci.

Le président: Monsieur Wilson, une toute petite question.

[*Texte*]

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Mr. Chairman, the matter of the risk-related premium was raised and I just want to ask you to clarify that. The idea of a risk-related premium seems to have some merit to a lot of people, but the thought is always discarded on the basis that it is very difficult to summon the criteria to make the determination. Now, can you tell us how you make that determination within your own organization?

Mr. Grad: Within the Province of Ontario and the Ontario Share and Deposit Insurance Corporation, the basic premium is 70¢ per thousand dollars of assets. Now, to the extent that an individual credit union has a substantial level of permanent capital base, it is eligible for a reduction in that premium of as much as 15¢ per thousand.

Going the other way, to the extent that an individual credit union is not a member of a central body which supports a provincial stabilization fund, then the premium is increased by virtue of the fact that the risk of the corporation is increased because that second line of defence does not exist.

Mr. Guss: A good example of that, Mr. Chairman, is in Quebec. I am sure Desjardins will tell you about it next week. They have the QDIB which provides deposit protection just like the CDIC. They also have a stabilization fund. Their premium to the QDIB is half the normal premium simply because they have a stabilization fund which has ensured that no credit union has ever had to call on the QDIB. So their risk experience has been good and they have half the premium.

The Chairman: Thank you very much for an excellent presentation of the credit union movement.

We will adjourn now for three minutes and then will hear our next witness, the Insurance Bureau of Canada and the Reinsurance Council of Canada.

• 1053

[*Traduction*]

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Monsieur le président, il a été question des primes liées au risque et j'aimerais simplement avoir une précision. Cette idée de prime liée au risque semble avoir un certain mérite aux yeux de nombreuses personnes, mais elle est toujours abandonnée pour la raison qu'il est très difficile d'établir les critères permettant son calcul. Pouvez-vous nous dire comment vous faites ce calcul au sein de votre propre organisation?

M. Grad: À l'*Ontario Share and Deposit Insurance Corporation*, la prime de base est de 70 cents pour mille dollars d'actif. Or, si une caisse de crédit maintient un niveau important de capitaux permanents, elle a droit à une réduction pouvant aller jusqu'à 15 cents pour mille dollars.

A l'opposé, si une caisse de crédit n'est pas membre d'un organisme central qui alimente un fonds de stabilisation provincial , la prime est augmentée puisque la deuxième ligne de défense n'existant pas, le risque pour la société est d'autant accru.

M. Guss: Monsieur le président, le Québec est un bon exemple. Je suis certain que les représentants des caisses Desjardins vous en parleront la semaine prochaine. Ils ont le QDIB qui offre une assurance-dépôts analogue à celle offerte par la société d'assurance-dépôts. Ils ont également un fonds de stabilisation. La prime versée au QDIB correspond à la moitié de la prime normale simplement parce qu'ils ont un fonds de stabilisation tel qu'aucune caisse de crédit n'a jamais fait appel au QDIB. Les risques étant donc pratiquement inexistants, ils ne paient que la moitié de la prime.

Le président: Je vous remercie de nous avoir fait un excellent exposé sur le mouvement des caisses de crédit.

Nous allons faire une pause de trois minutes puis nous entendrons nos témoins suivants représentant le Bureau d'assurance du Canada et le Conseil de recherche en réassurance.

• 1103

The Chairman: Can we get down to brass tacks here? We have the officials from the Insurance Bureau of Canada and the Reinsurance Research Council of Canada. This is a joint presentation from the Insurance Bureau of Canada and the Reinsurance Research Council of Canada.

From the Insurance Bureau of Canada, we have John Lyndon, the President; Alex Kennedy, Vice-President; and Robert Bethell, President and Chief Executive Officer of the Canadian General Insurance Group. From the Reinsurance Research Council of Canada, we have Don Batten, Chairman and Chief Executive Officer and President of Mercantile and General; John Coker, President of the Munich Reinsurance Company of Canada; and Robert Parizeau, Past President, B.C.C., and President of the National Reinsurance Company of Canada. Welcome very much to our hearings.

Le président: Pourrions-nous reprendre? Nos témoins sont les représentants du Bureau d'assurance du Canada et du Conseil de recherche en réassurance. Il s'agit d'un exposé conjoint du Bureau d'assurance du Canada et du Conseil de recherche en réassurance.

Représentant le Bureau d'assurance du Canada, nous avons John Lindon, le président; Alex Kennedy, le vice-président; et Robert Bethell, le président-directeur général du *Canadian General Insurance Group*. Représentant le Conseil de recherche en réassurance, nous avons Don Batten, président-directeur général de *Mercantile and General*; John Coker, président de la *Munich Reinsurance Company of Canada*, et Robert Parizeau, ancien président, BCC, et président de la *National Insurance Company of Canada*. Bienvenue à nos audiences.

[*Text*]

The briefs will be attached to the minutes of today's proceedings. We would appreciate it if you could possibly keep it down to no more than five minutes, setting out the respective concerns of each of your organizations with respect to our study. Then we would like to open it to questions. I have a list of members who already want to ask you questions. We find that is the best way of really getting at the issue.

Mr. John Lyndon (President, Insurance Bureau of Canada): Mr. Chairman, Bob Bethell will give the IBC presentation and he is very good at keeping things brief. Don Batten will follow us with the RRC presentation, and it will be tailored, I suspect, in a supportive capacity but will really zero in on the views of reinsurance. There are a couple of specific ones in the discussion paper.

• 1105

Mr. Robert Bethell (President and Chief Executive Officer, Canadian General Insurance Group): Mr. Chairman, We certainly appreciate the opportunity to appear and to speak to the brief which was submitted to you earlier. We have tried to address some of the issues raised by the green paper and the technical supplement. However, I think I should say at the beginning that the property and casualty insurance companies are not really involved in the pursuit of the savings dollar and therefore we do not have anything like the same interest in extended powers and in some of the other issues which are raised, as do our colleagues on the life side.

I am sure some property and casualty companies may well be interested in pursuing some of these opportunities. But generally speaking, the basic thrust of our brief has been in the area of changes which we feel should be made to existing legislation and the need for considerable tightening in the existing system of regulation. While we do not necessarily want more regulation, we do quite definitely want better regulation. For this reason we welcome very much the proposal to consolidate the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act and to review this legislation every 10 years. As you are well aware, this has been one of our problems insomuch as the insurance act has been left largely untouched for a very long period of time.

Perhaps I should just say on the matter of investments that we have no objection to the changes that have been suggested for putting in place for the life insurance companies, because we know they have a big interest in this.

So far as the property casualty insurance companies are concerned, however, we feel that the present rules on investment are perfectly adequate. And in the light of recent failures of some federally registered property casualty companies, we are concerned that a move towards a portfolio approach could lead in certain circumstances to a very considerable lessening in the value of assets as a result of inappropriate investments.

It is our view, Mr. Chairman, that a great deal can be done to the existing system of regulation to tighten it up. As you all

[*Translation*]

Les mémoires seront annexés à notre compte rendu. Nous vous serions reconnaissants de résumer en un maximum de cinq minutes les problèmes inhérents à chacune de vos organisations et ayant un rapport avec notre étude. Ensuite nous aimerions passer aux questions. J'ai déjà une liste de députés qui veulent vous poser des questions. Nous avons constaté que c'était en réalité le meilleur moyen d'aborder cette question.

M. John Lyndon (président, Bureau d'assurance du Canada): Monsieur le président, c'est Bob Bethell qui vous fera l'exposé au nom du BAC et il possède à fond l'art du résumé. Don Batten suivra avec l'exposé du Conseil de recherche en réassurance, et je suppose qu'il viendra appuyer ce qui aura été dit précédemment mais qu'il se concentrera sur les problèmes inhérents à la réassurance. Il y en a quelques-uns dans le document de travail.

M. Robert Bethell (président-directeur général, *Canadian General Insurance Group):* Monsieur le président, nous vous remercions de nous avoir invités à venir discuter du mémoire que nous vous avons déjà fait parvenir. Nous avons essayé d'y aborder certains des problèmes que posent le Livre vert et le supplément technique. Je dois toutefois vous dire d'emblée que les compagnies d'assurance-risques divers ne cherchent pas vraiment à accaparer l'épargne des contribuables et que, par conséquent, nous ne sommes pas aussi intéressés que les compagnies d'assurance-vie à obtenir des pouvoirs accrus, entre autres choses.

Bien sûr, certaines compagnies d'assurance-risques divers voudront certainement profiter des occasions qui se présenteront, mais de façon générale, notre mémoire porte essentiellement sur les modifications législatives que nous jugeons nécessaires, et plus précisément sur la nécessité de renforcer la réglementation actuelle, renforcement qui ne doit pas être nécessairement quantitatif, mais assurément qualitatif. C'est pour cette raison que nous accueillons très favorablement la proposition qui a été faite de fusionner la Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurances étrangères et de réviser la nouvelle loi tous les 10 ans. Comme vous le savez, l'un de nos problèmes vient justement du fait que la loi sur l'assurance n'a pratiquement pas été modifiée depuis fort longtemps.

En ce qui concerne les investissements, permettez-moi de vous dire que nous ne nous opposons absolument pas aux modifications qui ont été proposées à l'intention des compagnies d'assurance-vie, car cela est très important pour nous.

Toutefois, en ce qui concerne les compagnies d'assurance-risques divers, nous estimons que les règles actuelles en matière d'investissement sont tout à fait adéquates. Étant donné la faillite récente de plusieurs compagnies d'assurance-risques divers constituées sous le régime des lois fédérales, nous craignons que la création d'une société de portefeuille n'entraîne dans certains cas une diminution considérable de la valeur des actifs par suite d'investissements inappropriés.

Nous estimons, monsieur le président, qu'il faut absolument renforcer la réglementation actuelle. Au cours des dernières

[*Texte*]

know, we have seen in the last few years several property and casualty insurance companies get into difficulties, in fact some have gone bankrupt; that is something which the industry itself, as well as the regulator, wishes to prevent happening in the future. While the record of the industry from this point of view has been very sound, and while the bankruptcies for the most part have involved relatively small companies, nevertheless the effect on the unfortunate policy holders and claimants is significant. We must do everything possible to prevent this happening in the future.

With that in mind, while we see many things of merit in the green paper, we are concerned that the establishment of a new regime proposed by the green paper will take a considerable period of time to accomplish, and we are much more concerned that the immediate problems be attacked. We think this can be done relatively simply.

Over the last several years, in discussions with the Federal Superintendent of Insurance, we have reached general agreement on many changes to the legislation and regulations that could be implemented. With your permission, I would like to deal with some of these items.

While the existing section 103 has served its purpose well over the years, it does seem to us that there should be some additional strengthening. We feel it would be of considerable value to have a requirement put on companies to provide the superintendent with an actuarial certification as to the adequacy of unearned premiums and claims reserves. We say this knowing that there are not enough casualty actuaries in Canada at the moment. But we feel a movement in this direction, with an interim period during which certification by the president of the company and its outside auditors would be permitted in lieu of the actuarial certificate, is desirable.

At this point I would like just to refer to page 75 where reference is made to an independent actuary. We believe that what is intended here is an accredited actuary, and that, until such time as an accredited actuary is available, qualified persons in the company, together with outside auditors, should be accepted to make this certification.

You have all heard that in many of the companies which have gone bankrupt, the problem has related to a greater or lesser degree to reinsurance and, particularly, to reinsurance in the unlicensed market. A well-managed company is always concerned about the adequacy and security of its reinsurance arrangements, and one of its fundamental responsibilities is to ensure, not only that it can meet its own obligations to its insureds, but that its reinsurer similarly can meet its obligations to the primary carrier.

With newly formed companies, the necessary technical expertise may not be present. But even in these circumstances, and assuming that the problems arise only in relation to the unlicensed market, there are safeguards under the legislation. For example, the reinsurance companies may provide letters of credit or put up 150% of the reinsurer's liability. This is an area that should be vigorously enforced and monitored

[*Traduction*]

années, plusieurs compagnies d'assurance-risques divers ont eu des difficultés et ont même fait faillite; c'est sans doute une issue que l'industrie dans son ensemble, tout autant que le législateur, veut absolument éviter à l'avenir. Certes, la performance de notre industrie est, à cet égard, tout à fait positive, puisque la plupart des compagnies qui ont fait faillite étaient relativement petites, mais quoi qu'il en soit, ce genre d'incidents a des répercussions considérables sur les malheureux clients de ces compagnies. Nous devons donc faire tout notre possible pour empêcher ce genre de catastrophes.

Cela dit, nous appuyons bon nombre de propositions du Livre vert, mais nous craignons cependant que l'instauration du nouveau régime qu'il propose nécessite un délai très long, alors qu'il nous paraît plus important de nous attaquer immédiatement à certains problèmes urgents. Pour ce faire, il existe, à notre avis, une façon relativement simple.

Au cours des dernières années, nous avons rencontré plusieurs fois le Surintendant fédéral des assurances et nous sommes parvenus à nous entendre sur bon nombre de changements qu'il fallait apporter à la loi et aux règlements. Permettez-moi d'en aborder plusieurs.

L'article 103 de la loi a prouvé son utilité au fil des ans, mais malgré tout, nous estimons qu'il devrait être renforcé. Ainsi, il serait fort souhaitable d'exiger des compagnies qu'elles fournissent au surintendant une attestation actuarielle de l'adéquation des primes non capitalisées et des provisions pour réclamation. Cela dit, nous sommes parfaitement conscients du fait qu'on manque actuellement, au Canada, d'actuaires spécialisés en risques divers. Nous estimons cependant qu'on devrait s'orienter dans cette direction, en prévoyant peut-être une période de transition qui permettrait d'accepter une attestation faite par le président de la compagnie et ses vérificateurs de l'extérieur, en attendant l'attestation actuarielle en tant que telle.

A la page 75, il est question d'un actuaire indépendant. Nous pensons qu'il s'agit là d'un actuaire agréé et que, tant que la compagnie n'en aura pas trouvé un, les employés qualifiés et des vérificateurs de l'extérieur devront pouvoir fournir cette attestation.

Nous avons tous entendu dire que, pour la plupart des compagnies qui ont fait faillite, le problème concernait plus ou moins la réassurance et, plus particulièrement, la réassurance sur le marché non autorisé. Une compagnie bien gérée veille toujours à l'adéquation et à la sécurité de ses modalités de réassurance, et l'une de ses responsabilités fondamentales consiste à s'assurer, non seulement qu'elle peut faire face à ses propres obligations vis-à-vis de ses clients, mais aussi que son réassureur peut lui aussi faire face à ses obligations vis-à-vis d'elle.

Les nouvelles compagnies n'ont pas toujours l'expertise nécessaire, mais même dans ce cas, et en supposant que les problèmes ne concernent que le marché non autorisé, la loi prévoit certaines garanties. Par exemple, les compagnies de réassurance peuvent fournir des lettres de crédit jusqu'à concurrence de 150 p. 100 de la responsabilité du réassureur. C'est une condition qui devrait être appliquée de façon très

[*Text*]

constantly. We feel, in addition, that it would be helpful if there were a requirement in the act that companies report on a monthly basis, all business placed in the unlicensed market and indicating whether these liabilities are in fact covered with irrevocable letters of credit or the 150% reserve. This would give the Superintendent of Insurance immediate knowledge of the extent of activity in the unlicensed market and the degree to which these liabilities have been adequately covered. Such an arrangement would make both unlicensed reinsurers and primary insurers look at such transactions very closely.

• 1110

We also feel that some consideration should be given to amending the act to require that total premiums ceded to unregistered reinsurers should never exceed total net premiums retained. So far as minimum retention is concerned, we think the act should be amended with a view to ensuring that insurance companies are in fact risk-takers. We think a company should never under any circumstances be allowed to retain less than 10% of the total gross premiums written; that a company should be required to increase this retention to a minimum of 25% within a period of from three to five years or such period as the superintendent may specify, and that a company holding the minimum retention at the outset should be required to file a plan with the superintendent indicating the manner in which it is proposed to advance to the higher range, and if this plan does not meet with the superintendent's approval the company should not be allowed to be registered. Companies which fail to achieve their plan as filed should have their certificates suspended until such time as they file an alternative plan that is satisfactory to the superintendent.

As I indicated earlier, the industry has obviously been very considerably concerned about the bankrupt companies and the effect this has on policy holders and claimants and, in fact, the public's perception of the property and casualty insurance industry. While in the past we have been very much opposed to the idea of the industry setting up a fund to compensate policy holders of a company that goes bankrupt, we have come to realize that it is in the interests of the public and of the industry to put such a plan in place. I am pleased to say that discussions with the federal superintendent, together with the provincial superintendents, have progressed very well and we have incorporated in our brief to you a description of the plan which we hope will be in place by January of 1986.

To avoid the delay that would be involved in having complicated legislation enacted in each of the provinces, we have sought to put in place a plan which can be effected with the absolute minimum of legislation, and it accordingly is set up on a contractual basis. It involves the creation of a not-for-profit corporation under Part II of the Canada Corporations Act, but I should say at the outset that it is a condition precedent to the plan being put into effect that the federal government make a simple amendment to the Winding-Up Act. Our concern here is that the existing provisions give

[*Translation*]

stricte et dont l'exécution devrait être constamment contrôlée. Il serait également souhaitable, à notre avis, que la loi oblige les compagnies à faire un rapport mensuel, et je veux parler de toutes les compagnies du marché non autorisé; ce rapport permettrait de déterminer si leur responsabilité est bien couverte par des lettres de crédit irrévocables ou par une réserve de 150 p. 100. Ainsi, le Surintendant des assurances aurait immédiatement une idée très précise de l'ampleur des activités du marché non autorisé et saurait si la responsabilité de ces compagnies est adéquatement couverte. Dans de telles conditions, les réassureurs non autorisés et les compagnies d'assurances se montreraient beaucoup plus prudents face à de telles transactions.

Nous recommandons également de modifier la loi afin d'exiger que le total des primes cédées à des réassureurs non autorisés ne dépasse jamais le total des primes nettes conservées. Il faut donc que la loi exige une réserve minimum de primes afin d'obliger véritablement les compagnies d'assurances à prendre des risques. En aucun cas une compagnie ne devrait être autorisée à conserver moins de 10 p. 100 du total des primes brutes; de plus, une compagnie devrait être forcée de faire passer cette réserve à au moins 25 p. 100 dans une période de trois à cinq ans, ou toute autre période que le surintendant pourra fixer, et une compagnie ayant une réserve minimum dès le départ devrait être tenue de soumettre au surintendant un plan indiquant les mesures qu'elle se propose de prendre pour parvenir à un pourcentage supérieur; si ce plan n'est pas approuvé par le surintendant, la compagnie ne devrait pas être agréée. La non-approbation du plan d'une compagnie devrait entraîner la suspension de son attestation jusqu'à ce qu'un autre plan reçoive l'approbation du surintendant.

Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, l'industrie s'inquiète beaucoup des faillites qui se sont produites et des répercussions qu'elles ont eues sur les clients de ces compagnies, sans parler de l'image négative que le public se fait de l'industrie de l'assurance-risques divers. Dans le passé, nous nous sommes toujours fermement opposés à la création d'un fonds d'indemnisation des clients d'une compagnie en faillite, mais aujourd'hui, nous nous rendons compte qu'il est dans l'intérêt du public et de l'industrie de prendre une telle mesure. Je suis heureux de pouvoir vous dire qu'à la suite de discussions avec le surintendant fédéral et les surintendants provinciaux, nous avons réussi à préparer un plan détaillé dont vous trouverez la description dans notre mémoire et qui, nous l'espérons, sera mis en place dès janvier 1986.

Pour éviter les retards qu'entraînerait l'adoption d'une loi compliquée dans chaque province, nous avons envisagé un plan pouvant être instauré avec un minimum de textes législatifs, et, cela va de soi, sur une base contractuelle. Ce plan prévoit la création d'une société à but non lucratif, à la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes, mais je dois vous dire d'emblée que le gouvernement fédéral devra au préalable adopter une simple modification de la Loi sur les liquidations. En effet, les dispositions actuelles de cette loi mettent sur un pied d'égalité les créanciers pour les primes non acquises et les

[*Texte*]

claims for unearned premiums a priority equal to claims for indemnification against specific insured loss or damage. That priority patent is inconsistent with our proposed plan. Since the intent of the plan is that compensation will be provided only for policy holder claimants, the plan will not assume any liability for unearned premiums.

We have been in touch with Mr. Côté and the Minister of State for Finance is also aware of our concerns in this area and for the need to have the legislation amended.

I will not go into details of the plan at this stage, and I should say that discussions are still continuing with Mr. Hammond and his provincial counterparts. We expect to have some further discussion next week when the Superintendents of Insurance meet for their annual conference. There have been some very considerable difficulties to overcome, and while the plan may not be perfect, we think it is important that it be put in place quickly and be there in the event of further bankruptcies, which of course all of us hope to avoid.

Mr. Chairman, we do appreciate the opportunity to make our views known to you, and we will be glad to respond to any questions.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Lyndon: Mr. Chairman, would you prefer to hear the reinsurers and have questions all at once?

The Chairman: Yes. I think we will hear the reinsurers right away, then we will go after both of you at the same time.

Mr. Don Batten (President and Chief Executive Officer, The Mercantile and General Reinsurance Co. of Canada): Thank you, Mr. Chairman. I will be brief. I think it may be useful, though, by way of introduction to draw attention to the fact that reinsurers deal only with insurers, which is why most people in this room have probably not come across a real live reinsurer before. There are very few of them.

• 1115

Insurers are our clients, and we give them access to the international pool of capacity that is required when you have very large industrial or manufacturing risks, or alternatively where coverage is required to deal with situations such as a very serious hail storm or a tornado, where you have a great many risks damaged due to one occurrance.

We support the IBC views as to strengthening the regulations as they apply to insurers and reinsurers. We do, however, have one serious problem, which may be illusory, and we would be very glad if you could assure us that it is. In the green paper it is quite clear that where you have two financial institutions that are subject to the same legislation—take, for example, two insurance companies—if they are owned by the same interests it is not necessary to establish a regulated financial holding company.

There is no such assurance in the technical paper. We would wish to draw to your attention that we feel that if it is the

[*Traduction*]

créanciers pour des indemnités dues, ce qui est regrettable. Le plan que nous proposons ne reconnaît pas cette égalité entre ces deux catégories de créanciers, étant donné qu'il vise essentiellement à indemniser seulement les détenteurs de polices, et non pas à compenser des primes non acquises.

Nous avons rencontré M. Côté, et le ministre d'État aux Finances parfaitement conscient des difficultés que cela nous pose et de la nécessité de modifier rapidement la loi.

Je ne m'attarderai pas davantage sur ce plan, mais je peux vous dire que les discussions se poursuivent avec M. Hammond et ses homologues provinciaux. Nous espérons rencontrer la semaine prochaine les surintendants des assurances lors de leur conférence annuelle. Il y a eu des difficultés considérables à surmonter et, même si le plan n'est pas parfait, nous estimons qu'il est important de le mettre en place rapidement au cas où il y aurait d'autres faillites, ce que nous n'espérons pas naturellement.

Monsieur le président, nous vous remercions de nous avoir invités à venir discuter de tout cela. Nous sommes à votre disposition pour répondre aux questions.

Le président: Merci beaucoup.

M. Lyndon: Monsieur le président, préférez-vous entendre les réassureurs maintenant pour n'avoir ensuite qu'une seule période de questions?

Le président: Oui. Nous allons donc donner sans plus tarder la parole aux réassureurs, afin que nous puissions ensuite interroger les deux groupes de témoins en même temps.

M. Don Batten (président-directeur général, *The Mercantile and General Reinsurance Co. of Canada*): Merci, monsieur le président. Je serai bref. Je pense qu'il serait peut-être toutefois utile d'attirer d'abord l'attention sur le fait que les réassureurs ne traitent qu'avec des assureurs, ce qui explique pourquoi la plupart d'entre vous n'ont probablement jamais rencontré de véritables réassureurs. Il y en a très peu.

Les assureurs sont nos clients et nous leur donnons accès aux réserves internationales nécessaires lorsqu'ils assurent des risques industriels très importants ou lorsqu'il est nécessaire de couvrir des situations comme une chute de grêle ou une tornade très grave où il y a beaucoup de dommages en un seul incident.

Nous convenons avec le Bureau d'assurance du Canada qu'il faut renforcer la réglementation touchant les assureurs et les réassureurs. Cela nous pose cependant un problème très sérieux si nos craintes sont justifiées. Nous serions ravis que vous puissiez nous rassurer à ce sujet. Il est très clair dans le Livre vert que lorsqu'il y a deux institutions financières assujetties à la même législation, par exemple deux compagnies d'assurances, si elles appartiennent aux mêmes intérêts, il n'est pas nécessaire de créer une société de portefeuille financière assujettie à la réglementation.

Or cette assurance n'est pas donnée dans le document technique. Nous estimons que si l'intention, quoi que dise le

[*Text*]

intention, in spite of what is in the green paper, to force companies in the same cluster of financial institutions and in the same ownership to form such a holding company, then we believe it could be quite a serious problem in terms of the interest some international organizations might have with regard to continuing in the Canadian market.

We are also not sure as to the position with regard to self-dealing, although we were greatly reassured in the technical paper on page 33. There is specific reference to the fact that there will be a dialogue between insurer/reinsurers and we are not sure who. We would seek your direction as to with whom that dialogue should take place, because we are willing and ready to go down that road.

Because we are a peculiar vehicle in a way, in that we provide this sort of junction of Canadian risk and international risk- sharing, it is not unusual for there to be a considerable amount of self-dealing between insurers and reinsurers of the same ownership. That would not surprise you in a way, because the two businesses are so parallel that if one is in the insurance business then it is very logical to consider entering the reinsurance business too.

On conflict of interest, if I may turn to that for a moment, since we do not deal with the consumer we would recommend that perhaps reinsurance should at least be exempted from that.

IBC has touched on investments, and we agree with them. We agree with the comments made with regard to regulation, as I have said. I think, Mr. Chairman, that is all I need say, except that we would be glad for any guidance with regard to the holding company's ambiguity and who we should talk to with regard to self-dealing. Thank you.

The Chairman: Thank you very much. I am going to call on Mr. Warner.

Mr. Warner: The compensation plan you have outlined in your brief has taken some time in its preparation and unfolding. What is the reaction of the various superintendents, federal and provincial, to your proposal at this time?

Mr. Bethell: I believe they are very receptive to it. We had a meeting last week at Hecla Island with the finance ministers and consumer affairs ministers of the provinces and outlined the plan to them at that time. It is my understanding that they issued a communiqué following that meeting that indicated, generally speaking, broad acceptance. We are having a further meeting with them next week prior to the annual meeting of the provincial superintendents, where we hope we will be making some sort of a statement.

• 1120

Mr. Warner: You were saying you hoped this could be effective January 1986. Considering that it is now mid-September, do you feel that is a realistic time?

[*Translation*]

Livre vert, est d'obliger les sociétés comprises dans le même groupe d'institutions financières et appartenant aux mêmes intérêts à former une telle société de portefeuille, cela pourrait poser un problème très sérieux et décourager certaines sociétés internationales de continuer à participer au marché canadien.

Nous ne savons pas non plus exactement ce qu'il en est des transactions intéressées même si le document technique à la page 33 nous a beaucoup rassurés. Il est question d'un dialogue entre l'assureur/réassureur et nous ne savons pas trop qui. Nous aimerions savoir avec qui ce dialogue s'engagerait car nous serions tout à fait disposés à aller dans ce sens.

Étant donné que d'une certaine façon, nous sommes assez particuliers puisque nous offrons cette jonction entre les risques canadiens et les risques internationaux, il n'est pas inhabituel qu'il y ait beaucoup de transactions intéressées entre assureurs et réassureurs appartenant aux mêmes actionnaires. Cela ne vous surprendra certainement pas car les deux secteurs sont tellement parallèles que si quelqu'un est dans l'assurance, il est tout à fait logique qu'il envisage de faire également de la réassurance.

Pour les conflits d'intérêts, si vous me permettez de passer un moment à ce sujet, étant donné que nous ne traitons pas avec le consommateur, nous recommanderions que la réassurance en soit au moins exemptée.

Le Bureau d'assurance du Canada a abordé le problème des investissements et nous sommes d'accord sur ce qui a été dit à propos de la réglementation. Je crois qu'il est inutile que j'ajoute quoi que ce soit, sinon que nous serions heureux que vous nous rassuriez sur l'ambiguïté touchant les sociétés de portefeuille et que vous nous disiez avec qui il nous faudrait dialoguer à propos des transactions intéressées. Merci.

Le président: Merci beaucoup. Je vais donner la parole à M. Warner.

M. Warner: Le plan d'indemnisation auquel vous avez fait allusion dans votre mémoire est un plan évolutif qui a pris un certain temps à préparer. Quelle est la réaction des divers surintendants, fédéral et provinciaux, à votre proposition?

M. Bethell: Je crois qu'ils y sont assez favorables. Nous avons eu une réunion la semaine dernière à Hecla Island avec les ministres des Finances et les ministres de la Consommation des provinces et nous leur avons exposé ce plan. Je crois qu'ils ont ensuite publié un communiqué indiquant que, de façon générale, ils l'acceptaient. Nous devons avoir une autre réunion avec eux la semaine prochaine avant l'assemblée annuelle des surintendants provinciaux et nous espérons pouvoir annoncer quelque chose à ce moment-là.

M. Warner: Vous disiez que vous espériez que cela pourrait entrer en vigueur en janvier 1986. Sachant que nous sommes maintenant arrivés à la mi-septembre, pensez-vous que cette date reste réaliste?

[*Texte*]

Mr. Bethell: It is realistic, inasmuch as really all the work has been done on it. The only thing we require now is for each province to accept it and make it a condition of licensing as far as companies under their jurisdiction are concerned.

Mr. Warner: Another area of possible change could be setting limits on claims or the length of time during which a claim can be finalized. I am considering the problems that insurance companies now have because of much higher claims that are being awarded. Would you suggest this is something that various provinces and the federal government should consider at this time?

Mr. Bethell: Are you talking now about the compensation plan?

Mr. Warner: No. This is another . . .

Mr. Bethell: I think we would have to say yes to that, because we had quite a number of shocks recently, the most recent one being that $6.3 million judgment in Bramalea, or Brampton, I believe it was. So we actually have the industry at the present time working on the possibility of an introduction of a different reparation system, which would be more on an accident benefit basis than the present tort system. It addresses itself to that very question.

Mr. Warner: Would this require changes of legislation?

Mr. Bethell: Yes, it would.

Mr. Warner: This is another topic. From time to time there are companies that appear to be acting somewhat irregularly compared with other companies in the market. With hindsight, some of these companies were actually in the process of failing, as we found out. Do your members at the present time have any formal way of reporting possible irregularities to the superintendents of insurance?

Mr. Bethell: No, there is no formal procedure for us to do that. But individually, company executives quite frequently do draw attention to the sort of transgressions you are describing with the federal superintendent and the provincial superintendents. But it is done on a one-for-one sort of basis, without any formality to it.

Mr. Warner: To implement your compensation plan, would it be necessary for there to be some sort of formal reporting plan?

Mr. Lyndon: Mr. Warner, it is a brave new world we face with this compensation scheme. Those of you who will have had the opportunity to read appendix B should realize that the industry is putting up a potential pot of money and relying on the scheme of supervision in Canada. Suffice it to say that some dialogue will develop where we are sitting waiting to pick up the pieces of our competitor in the marketplace while we rely on a government regulator. This is within the provinces and the federal government. The weakest-link scenario certainly applies to a national underwriter.

I think a whole new scheme of, if you want to call it that, "regulatory interaction" will come. This is not a self-regulating scheme in our industry at all. We have put together this compensation proposal. We are quite proud of it. It has not

[*Traduction*]

M. Bethell: Oui, car tout le travail est terminé. La seule chose qu'il nous faut maintenant est que chaque province l'accepte et l'impose comme condition à la délivrance de tout permis aux sociétés qui relèvent de leur juridiction.

M. Warner: L'autre domaine de changements possibles pourrait être l'imposition de limites aux demandes d'indemnisation ou aux délais dans lesquels ces demandes doivent être finalisées. Je ne parle pas des problèmes que les compagnies d'assurances ont déjà du fait des demandes d'indemnisation bien plus élevées qui sont accordées. Pensez-vous que c'est quelque chose que les diverses provinces et le gouvernement fédéral devraient envisager maintenant?

M. Bethell: Parlez-vous du plan d'indemnisation.

M. Warner: Non. C'est autre . . .

M. Bethell: Je crois qu'il nous faut répondre par l'affirmative car nous avons subi un certain nombre de chocs récemment, dont le plus récent fut le jugement de 6,3 millions de dollars à Bramalea ou Brampton, si je ne m'abuse. Tout le secteur essaie actuellement de trouver une façon d'offrir un système de réparation différent qui serait plus fondé sur les accidents que sur le délit civil. Cette question est donc examinée de très près.

M. Warner: Cela obligerait-il à modifier la loi?

M. Bethell: Oui.

M. Warner: C'est un autre sujet. Il arrive de temps en temps que des sociétés semblent agir de façon quelque peu irrégulière par rapport à d'autres sociétés opérant sur le marché. Après coup, on s'aperçoit que certaines étaient en train de faire faillite. Existe-t-il à l'heure actuelle une formalité qui permettrait à vos membres de rapporter au surintendant des assurances d'éventuelles irrégularités?

M. Bethell: Non, il n'existe rien qui nous le permette. Toutefois, individuellement, les cadres de nos compagnies attirent très fréquemment l'attention du surintendant fédéral et des surintendants provinciaux sur les irrégularités de ce genre. Cela se fait toutefois individuellement, sans aucune formalité.

M. Warner: Pour mettre votre plan d'indemnisation en vigueur, serait-il nécessaire d'envisager un plan de rapport officiel?

M. Lyndon: Ma foi, monsieur, c'est quelque chose d'entièrement nouveau. Ceux d'entre vous qui ont eu l'occasion de lire l'annexe B comprendront que le secteur présente une ressource possible en comptant sur le système de supervision existant au Canada. Je dirais simplement qu'il s'établira un certain dialogue lorsque nous attendrons de récupérer les débris laissés par nos concurrents en nous en remettant à l'organe de réglementation gouvernementale. Cela relève des provinces et du gouvernement fédéral. Le scénario du maillon le plus faible s'applique certainement à un réassureur national.

Je crois qu'il y aura tout un nouveau système d'interaction de réglementation. Il ne s'agit pas du tout dans notre secteur d'autoréglementation. Nous avons préparé cette proposition d'indemnisation. Nous en sommes très fiers. Le gouvernement

[*Text*]

been without a little urging of government. But be assured that a whole new world faces us, because we do not intend to take lightly an inefficient system of regulation. The last five years have really shocked the industry; and we are not out of it.

Mr. Warner: So in addition to making improvements in the regulatory system, you had hoped to have more input into the superintendent's office regarding information which you feel is important for the superintendent to look into in more detail.

Mr. Lyndon: Yes. But it must be recognized that we really cannot tell him or her how to do his or her job. What we can do is try in some way to filter what is going on in the marketplace. As you and I both know, the competitive world breeds some crazy stories about your competitor that may be taking your book of business. So it will be fun to watch it develop.

• 1125

Mr. Bethell: One of the features of the plan, if you have read it, is that once we have established the plan in the province and the povincial superintendent has agreed to a solvency standard, the superintendent will in fact enforce that solvency standard. If the observation of the industry is that he has not, the industry will be required to put him on notice and give him ample time to correct that. Otherwise there will be withdrawal of the compensation plan from that province.

The Chairman: I have a quick supplementary on that. It is all very well to say you withdraw the compensation. In effect, once you do that, you immediately put the company in bankruptcy because obviously it is a clear indication to the entire marketplace, they cannot pay their debts as they come due. Is that not one of the problems that superintendents have always had? They have had really only one remedy: pull the plug.

Mr. Bethell: Mr. Chairman, the rememdy we are suggesting is to enforce the solvency standards. If they are in fact enforced well, we should not have any bankruptcies.

The Chairman: Right.

Mr. Alex Kennedy (Vice-President and General Counsel, Insurance Bureau of Canada): Mr. Chairman, perhaps I could add to Mr. Bethell's comments. There is provision in the federal act for the superintendent to embark on what is called rehabilitation. That is also available in Ontario, at least, if not the other provinces. We would hope, as an industry, that rehabilitation would be successful. At the same time, if we see that it is going the wrong way, we will tell the superintendent that within a certain period of time. We do not want any more of that.

The Chairman: Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

[*Translation*]

nous a d'ailleurs un peu invités à le faire. Sachez bien toutefois que c'est un monde entièrement nouveau qui s'ouvre à nous car nous n'avons pas l'intention de prendre à la légère un système de réglementation inefficace. Les cinq dernières années ont véritablement bouleversé tout notre secteur et nous n'en sommes pas encore sortis.

M. Warner: Donc, en plus d'améliorer le système de réglementation, vous auriez voulu pouvoir apporter davantage d'informations qui vous semblent importantes au Bureau du surintendant.

M. Lyndon: Oui. Mais il est certain que nous ne pouvons pas en fait lui dire comment faire son travail. Tout ce que nous pouvons faire, c'est d'essayer d'une certaine façon de filtrer ce qui se passe sur le marché. Comme nous le savons l'un et l'autre, le monde de la concurrence nourrit certaines histoires folles sur un de vos concurrents qui pourrait s'approprier vos livres. Il sera donc intéressant de voir comment les choses évoluent.

M. Bethell: Si vous avez lu la réglementation du plan, vous saurez qu'une de ses caractéristiques est qu'une fois mis en place dans la province, c'est le surintendant provincial, parce qu'il a déterminé un niveau de solvabilité, qui veillera à ce qu'il soit effectivement respecté. Si le secteur commercial constate qu'il ne le fait pas, il lui incombera de l'en avertir avec un préavis suffisant pour lui donner le temps d'intervenir, et s'il n'en fait rien, le plan d'indemnisation sera retiré de la province.

Le président: J'ai une petite question supplémentaire à ce propos. C'est bien joli de dire que l'on retire le plan d'indemnisation, mais en le faisant, vous déclarez la société en faillite car vous proclamez ainsi que la société est insolvable. N'est-ce pas l'une des difficultés que les surintendants ont toujours eues? Il ne leur restait guère qu'un seul recours, celui de faire déposer le bilan.

M. Bethell: Monsieur le président, ce que nous proposons, c'est de faire respecter les normes de solvabilité. Si elles étaient effectivement bien respectées, il ne devrait pas y avoir de banqueroutes.

Le président: C'est exact.

M. Alex Kennedy (vice-président et conseiller général, Bureau d'assurance du Canada): J'ai quelque chose à ajouter aux observations de M. Bethell. La loi fédérale prévoit que le surintendant prenne des mesures pour réhabiliter le failli. C'est du moins ce qui est prévu en Ontario, si ce n'est également dans les autres provinces. Le secteur financier espère que cette réhabilitation est possible, mais si nous constatons que les affaires prennent une mauvaise direction, nous en avertissons le surintendant dans un certain délai. Nous ne voulons plus de cela.

Le président: Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Je vous remercie, monsieur le président.

[*Texte*]

I have a couple of questions on this and some other areas. Generally, in the area of capitalization and premium adequacy, reserve adequacy, the issue is around solvency.

I would like to talk about your insurance guarantee fund for a second. I am a little confused about the status of unearned premiums. I gather that you are not proposing that unearned premiums would be refunded and have the priority they have now. Are you in fact proposing that coverage, which was there, would continue during the life of the contract? In other words, would the premiums run out or would the coverage cease and those policy holders just lose out at the moment the company was put under?

Mr. Bethell: The coverage will cease 45 days after the winding up order is accepted.

Mr. McCrossan: If I understand that correctly, would it not be to the industry's advantage to have a company that is going under write the maximum amount of business it could in the period just prior to going under? Would not the industry's responsibility diminish considerably if the unearned premiums cease to have preference?

Mr. Bethell: I think it would have the exact opposite effect. It would really put more liability on . . .

Mr. McCrossan: It will have received a lot of annual premiums, for example, on automobile insurance. The coverage collected a whole annual premium but there is only 45 days of coverage, so those policy holders did not rank. In effect, would not all the assets collected in those annual premiums reduce the charge to the guarantee fund?

Mr. Bethell: But all the claims that occurred within that 45 days would also be picked up.

Mr. McCrossan: I understand that, but if you are collecting an annual premium and only paying 45 days' worth of claims, there is tremendous leverage. I wonder if you have thought about that, because it seems to me there is a temptation, if you see you are going under, to acquire gobs of new business on inadequate premium rates.

Mr. Lyndon: I think we should thank you, Mr. McCrossan. We will take that under advisement.

Mr. McCrossan: Thank you.

With respect to capital and surplus requirements, you are supporting the generally increased capitalization proposed in the green paper, that it move to $5 million. Two things have been suggested. First of all, there should be a limited period while existing companies pull themselves up to that new surplus level or new capital level. Are you in favour of applying that new standard retroactively to existing companies?

Mr. Bethell: No, we are not, Mr. McCrossan. We feel every effort should be taken by companies to raise their capital and surplus to at least that minimum level. However, a lot of companies that are capitalized at much lower levels than that have a huge surplus.

[*Traduction*]

J'ai quelques questions à poser là-dessus, ainsi que dans d'autres domaines. La question autour de laquelle tout tourne généralement, c'est la solvabilité, qu'il s'agisse de capitalisation ou du caractère adéquat de la prime, de la réserve.

Je voudrais parler brièvement de votre fonds de garantie d'assurance. Je ne vois pas très bien ce qu'il advient des primes reportées. Vous ne proposez pas, j'imagine, que ces primes soient remboursées et aient la priorité qu'elles ont à présent. Proposez-vous alors que la couverture qui existait soit maintenue pendant la durée du contrat? Autrement dit, les primes ou la couverture prendraient-elles fin et les détenteurs de polices seraient-ils perdants à partir du moment où la société dépose son bilan?

M. Bethell: La couverture cessera 45 jours après que l'ordre de liquidation a été accepté.

M. McCrossan: Si je vous ai bien compris, ne serait-ce pas à l'avantage de l'industrie qu'une société en déconfiture fasse le maximum d'affaires possible dans la période qui précède immédiatement le dépôt du bilan? La responsabilité de l'industrie ne diminuerait-elle pas considérablement si les primes reportées cessaient d'avoir priorité?

M. Bethell: Je pense que les faits seraient exactement opposés. Cela augmenterait la responsabilité du . . .

M. McCrossan: La société aura reçu un grand nombre de primes annuelles, par exemple dans le secteur de l'assurance-automobile. Les sommes perçues représentent les primes annuelles, alors qu'il n'y a effectivement que 45 jours de couverture, de sorte que ces titulaires de contrat d'assurance n'avaient pas priorité. En réalité, est-ce que tous les fonds recueillis pour ces primes annuelles ne diminueraient pas la charge du fonds de garantie?

M. Bethell: Mais il faudrait également accepter toutes les déclarations de sinistres qui se produisent pendant ces 45 jours.

M. McCrossan: Je comprends bien, mais si vous touchez une prime annuelle et ne payez que les sommes assurées de 45 jours, vous avez un écart considérable. Y avez-vous songé? Il me semble qu'il y a tentation, si les affaires vont mal, d'attirer de nouveaux clients en offrant des taux de prime insuffisants.

M. Lyndon: Nous vous remercions, monsieur McCrossan. Nous réfléchirons à la question.

M. McCrossan: Je vous remercie.

En ce qui concerne le capital et les exigences en matière d'excédents, vous êtes en faveur d'augmenter la capitalisation et de la porter à 5 millions de dollars, comme le propose le Livre vert. Deux propositions ont été faites: d'une part, un délai devrait être accordé aux sociétés pour leur permettre de majorer leurs excédents ou leur nouveau capital. Envisageriez-vous d'appliquer rétroactivement ces nouvelles normes aux sociétés existantes?

M. Bethell: Non, ce n'est pas notre intention, monsieur McCrossan. Nous pensons que les sociétés devraient s'efforcer d'augmenter leur capital et leurs excédents pour atteindre tout au moins ce niveau minimum, mais un grand nombre de

[*Text*]

Mr. McCrossan: I know there are an awful lot at that level. I just wondered whether we could not set a 1990 date, or some reasonable date, at which time companies would have to be at that level or else have their certificates withdrawn.

• 1130

Mr. Bethell: I think if the surplus is in excess of that amount, it really does not matter that the capital is not at that level—that is, as long as the combined capital and surplus exceeds . . .

Mr. McCrossan: Oh, yes. I agree. It is capital and surplus combined. But there is a number of companies around with significantly smaller capital and surplus of $5 million, are there not?

Mr. Bethell: I do not think . . . well, there are very few, if any, federally licensed companies with less then $5 million of capital and surplus. I believe the Strathcona had less.

Mr. McCrossan: I question the fixed nature of the proposal because it seemed to me prudent—and I believe it is the custom in other countries—that the required capital and surplus bear a relationship to the premiums written. For example, $5 million plus 8% of annual premiums, or something aong those lines. I think that is not uncommon in the States. I do not believe you have suggested that type of relationship; yet, surely it is reasonable that the capital and surplus vary in accordance with the risk underwritten.

Mr. Bethell: Yes. The generally accepted standard is that you should not write, really, more than approximately $3 of premium for every dollar of capital and surplus. And the federal superintendent does have what he calls "early warning tests" which indicate when you go offside on that particular leverage.

Mr. McCrossan: Is it not resonable to build something like that into the statutes, as opposed to now leaving it to the superintendent's discretion?

Mr. Bethell: It is reasonable to do it as long as we all understand exactly what is being done. It is quite possible that a company could go offside on the 3:1 but actually had reduced its exposures. In other words, if you had a $10,000 policy producing a premium of $100 each, that is a lot different from next year having $80,000 with a $150 each off per policy. So getting the additional premium in could throw you offside on that leverage base, but you would actually have improved your performance. So it really should be an early warning as to which direction the company is going in, rather than a statutory requirement.

Mr. McCrossan: With respect to the actual certification of claims reserves, there is obviously not enough casualty actuaries in Canada to accomplish that immediately for all companies. You suggested allowing a qualified official or

[*Translation*]

sociétés dont les capitaux ne sont pas aussi élevés ont d'énormes excédents.

M. McCrossan: Je sais qu'il y en a beaucoup qui sont à ce niveau. Je me demandais simplement si nous ne devrions pas fixer une date, 1990 par exemple, ou toute autre date raisonnable, à laquelle ces sociétés devraient alors avoir atteint ce niveau faute de quoi elles se verraient retirer leurs certificats.

M. Bethell: Si les excédents dépassent cette somme, cela n'a pas vraiment d'importance que le capital ne soit pas à ce niveau, dans la mesure où le capital et les excédents réunis dépassent . . .

M. McCrossan: Oui, je suis d'accord, il s'agit du capital et des excédents réunis. Mais il existe un certain nombre de sociétés dont le capital et les excédents sont bien inférieurs à 5 millions de dollars, n'est-ce pas?

M. Bethell: Je ne pense pas . . . il y a très peu de sociétés qui ont reçu leur certificat du gouvernement fédéral et qui n'ont pas 5 millions de dollars en capital et excédents. Je crois que la société Strathcona en a moins.

M. McCrossan: Je me demande si c'est une bonne idée d'imposer un montant fixe, car il me semblerait prudent—comme c'est la coutume dans d'autres pays—d'exiger que le capital et les excédents soient proportionnels aux primes souscrites, par exemple 5 millions de dollars plus 8 p. 100 de primes annuelles, ou une règle de ce genre. Je crois que c'est l'usage aux États-Unis. Vous n'avez pas proposé ce genre de règle, à ma connaissance, mais il semble pourtant logique que le capital et les excédents varient proportionnellement au risque souscrit.

M. Bethell: Effectivement. La norme généralement acceptée est que vous ne devriez pas souscrire plus de 3$ de prime par dollar de capital plus excédents. Le surintendant fédéral dit qu'il y a des signaux d'alerte lorsque cette proportion est compromise.

M. McCrossan: Ne vaudrait-il pas mieux incorporer cette règle dans les lois plutôt que de le laisser, comme à l'heure actuelle, au bon vouloir du surintendant?

M. Bethell: Oui, à condition que nous comprenions exactement ce que nous faisons. Il est fort possible qu'une société s'écarte de cette règle de trois sur un, mais réduit son découvert. Si vous avez par exemple une police de 10,000$ produisant une prime de 100$, la situation serait toute différente l'année prochaine si vous aviez 80,000$ avec une prime de 150$ par police. L'introduction d'une prime supplémentaire pourrait donc vous amener à ne plus respecter la proportion imposée, mais votre rentabilité se serait améliorée. C'est pourquoi les signaux d'avertissement valent mieux qu'une réglementation pour savoir quelle direction prend une société.

M. McCrossan: En ce qui concerne les attestations de réserves de primes, nous n'avons pas suffisamment d'actuaires de l'assurance-risques au Canada pour effectuer cela pour toutes les sociétés dans de brefs délais. Vous proposez d'autori-

[*Texte*]

qualified executive to certify reserves until there are people. I wonder if an alternative approach might not be to phase it in by size of company; to require actuarial certification, for example, for all companies, and pick a number with assets in excess of $500 million or $100 million or something like that in a very short order and then gradually bring it down to cover the smaller companies—although it has been the smaller companies that have been failing and may be in most need of it. On the other hand, it is the bigger companies that represent the catastrophe potential for society.

Mr. Bethell: I do not think that would raise any difficulties at all. As a matter of fact, most of the large companies in Canada already do have accredited actuaries on staff. It is the smaller companies which do not have them, and in their case a consulting actuary probably would be available. There are enough of those in Canada to provide that means of certification. Certainly within the next 5 to 10 years there will be plenty of actuaries, because the demnd is definitely there.

Mr. McCrossan: Premium adequacy appears to be a major problem with solvency. I guess one approach—the closing of the barn door after the horse is out—is to look at the claims reserves that are established. Your brief does not deal with how, if at all, we should approach the problem of the "bad apple effect" where the fact that somebody is offering coverage at unsound rates in effect forces other companies to do the same to maintain market share. Do you have any suggestions as to how, through a supervisory system, we might deal with the issue of fundamentally unsound premiums or unsound structures?

Mr. Bethell: Unfortunately, it is one of the perils we live with under the free enterprise system, in that you can sell your product at less than commercial rates and put yourself in danger.

• 1135

I do not think we really have any particular answer as to how competitively that can be taken care of, except via one route; that is, for the provincial jurisdictions to take over rate regulation. It is generally true that where rates are regulated they are more adequate than where they are not regulated.

Mr. McCrossan: I can think of certain states in the U.S. where that might be argued, where there is tremendous consumer pressure to regulate rates inadequately.

Mr. Bethell: That is quite true, but there is one significant thing that even in the United States is quite apparent; that is, once you have received a rate increase you are very reluctant to go in and ask for a rate decrease, because the next time you come for a rate increase you may not get it. So rates tend to keep up with inflation a little bit better stateside than they do in Canada, where there is rampant competition at times.

[*Traduction*]

ser une personne qualifiée à certifier les réserves jusqu'à ce qu'il y ait des gens compétents pour le faire, mais je me demande s'il ne vaudrait pas mieux procéder selon la taille de la société en exigeant par exemple l'attestation d'un actuaire pour toutes les sociétés, mais en choisissant certaines qui ont des avoirs de plus de 500 millions de dollars, ou de 100 millions de dollars ou une somme de cet ordre, et de procéder rapidement à la certification, en passant ensuite progressivement aux petites sociétés, encore que ce soit ces dernières qui en ont peut-être le plus besoin, car ce sont elles qui ont périclité. Il faut toutefois reconnaître que ce sont des grosses sociétés que pourrait provenir la catastrophe.

M. Bethell: Je ne crois pas que cela susciterait des difficultés. La plupart des grosses sociétés canadiennes ont d'ailleurs déjà des actuaires certifiés à leur service. Ce sont les petites sociétés qui n'en ont pas, mais il serait possible pour elles d'engager un actuaire à titre de consultant. Il y en a suffisamment au Canada pour fournir ce genre de services. Il y en aura certainement un grand nombre dans les cinq à dix prochaines années, parce que la demande existe.

M. McCrossan: L'un des principaux problèmes en matière de solvabilité, c'est le caractère suffisant de la prime. L'une des méthodes proposées est d'examiner les réserves de primes qui sont constituées, mais c'est prendre des mesures de précaution quand le malheur est fait. Vous ne dites pas, dans votre mémoire, comment nous devrions, le cas échéant, aborder le problème de «l'effet de pomme pourrie», le fait que l'offre d'une société d'assurer la couverture des risques à des taux trop faibles oblige les autres sociétés à s'aligner sur elle pour conserver leur part du marché. Envisagez-vous un système de surveillance qui nous permettrait de nous attaquer à cette question de primes ou de structures fondamentalement malsaines?

M. Bethell: C'est malheureusement l'un des risques que nous courons dans un système de libre entreprise, où l'on est libre de vendre un produit au-dessous de son prix et de se mettre en danger.

Nous n'avons vraiment pas de proposition à vous soumettre sur ce point, à l'exception d'une seule, à savoir que les juridictions provinciales se chargent de la réglementation des tarifs. Il est généralement reconnu que les taux sont plus réalistes lorsqu'ils sont réglementés que lorsqu'ils ne le sont pas.

M. McCrossan: Je peux vous citer certains États des États-Unis auxquels cette règle ne s'applique pas, des États où les consommateurs exercent de grandes pressions pour que ces taux s'établissent à des niveaux insuffisants.

M. Bethell: C'est tout à fait exact, mais il y a un fait significatif qui est évident même aux États-Unis, à savoir qu'une fois que les taux ont augmenté, il y a peu de chance pour que l'on demande leur diminution, car on risquerait de ne pas obtenir l'augmentation la prochaine fois qu'on la demande. Les taux s'alignent donc mieux sur l'inflation aux Étts-Unis qu'au Canada, où il y a parfois concurrence acharnée.

[*Text*]

Mr. McCrossan: Getting back to the insurance guarantee fund, the maximum annual assessment of 0.5% of direct-written premiums, let us say there is a fairly large insolvency. Would that 0.5% annual assessment continue until that entire insolvency was paid off? In other words, it could be for ten years or five years. There is no limit on the number of years, unlike the life insurance companies that were in yesterday, which had a maximum assessment of five years, I believe, on any one insolvency.

Mr. Bethell: No, it would continue until every claimant has been satisfied. There is a little bit of a difference between our industry and the life companies. They are locked into their premiums; once the policy is sold, they cannot get an increase in premium. But our brief also makes reference to the fact that if assessments are made we should be able to recoup those by increased premiums in the following year. So as time progresses the premiums charged would reflect the assessments, whereas in the life industry they would not.

Mr. McCrossan: Right. Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you very much, Mr. Chairman. I want to pursue one of the areas Mr. McCrossan was talking about.

Unlike the banking industry, where five or six banks literally dominate the industry, in your P and C industry, as I understand it, you have literally dozens of companies. I think the major market share is held by a company with maybe as little as 8% of the market. Knowing just a little about the industry, and I mean very little, it is an industry that has gone through several major cycles. We have heard the facts that we did not have a bank go under for 62 years here. I just want to pursue a line of questions about that possible instability in the P and C market. Are there things we might consider as a committee to help with the instability that has gone on?

Could you share with us just a little bit about the profit objectives of a P and C company? You have two main sources: investment income and your underwriting profit and loss. What sorts of objectives do you set, and what have been the ranges of return on equity over the last few years of P and C companies?

Mr. Bethell: I think most property and casualty companies probably approach a return on equity basis in the same fashion as most other commercial enterprises do. It is an unfortunate thing that in the past few years we have dismally failed in pursuit of that objective. There are a lot of reasons for that. The objectives are still there, even though we do not achieve them; that is, after investment income and underwriting income, which is basically the problem, as there has been no underwriting income at all for the past four or five years.

What can you do to correct the situation? Are you talking about the bankruptcies now?

[*Translation*]

M. McCrossan: Pour en revenir au fonds de garantie de l'assurance, l'évaluation annuelle minimale est de 0,5 p. 100 des primes directes, mais supposons qu'il y ait une insolvabilité relativement considérable. Cette évaluation annuelle de 0,5 p. 100 serait-elle maintenue jusqu'à ce que l'insolvabilité soit résorbée? Autrement dit, cela pourrait prendre cinq ou dix ans. Il n'y a pas de limite au nombre des années, à la différence des sociétés d'assurance-vie qui ont comparu hier, et pour lesquelles la période maximale d'évaluation est de cinq ans, je crois, pour toute insolvabilité.

M. Bethell: Non, elle serait maintenue jusqu'à ce que chaque demandeur soit satisfait. Il existe une différence entre notre secteur et celui des sociétés d'assurance-vie, qui doivent maintenir leurs primes et ne peuvent l'augmenter une fois signée la police d'assurance. Mais notre mémoire mentionne également que si les évaluations sont faites, nous devrions pouvoir, pour établir la situation, augmenter les primes l'année suivante de sorte que ces primes refléteraient au fur et à mesure les évaluations, ce qui n'est pas le cas dans l'assurance-vie.

M. McCrossan: C'est vrai. Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci beaucoup, monsieur le président. Je voudrais revenir sur l'une des questions dont parlait M. McCrossan.

A la différence du secteur bancaire, qui est littéralement dominé par cinq ou six banques, il existe littéralement des dizaines de sociétés dans l'assurance générale. La plus grosse société, à ma connaissance ne détient du marché qu'une part de 8 p. 100. Je ne suis pas bien informé sur ce sujet, mais je sais que c'est un secteur où il y a eu des hauts et des bas. On nous a rappelé que nous n'avons pas eu de faillite bancaire en 62 ans, mais je voudrais en savoir davantage sur l'instabilité du marché des assurances générales. Existe-t-il des mesures que vous recommandez à ce Comité pour lutter contre cette instabilité?

Pouvez-vous nous dire quel est l'ordre de rentabilité que peut escompter une société d'assurance générale? Les deux principales sources sont les revenus sur les investissements et la prise en charge des pertes et profits. Quel est le genre d'objectif que vous vous fixez, et dans quelle fourchette se situe dans les dernières années la rémunération du capital de vos sociétés?

M. Bethell: La plupart des sociétés d'assurance générale se fixent probablement un objectif de rémunération du capital de la même façon que la plupart des autres sociétés commerciales. Il est regrettable qu'au cours des dernières années, nous ayons si lamentablement échoué, et ce pour un certain nombre de raisons. Nous n'en maintenons pas moins les mêmes objectifs mais nous sommes loin de les atteindre et c'est la prise en charge des risques qui amène les difficultés, car au cours des quatre ou cinq dernières années sa rentabilité a été nulle.

Ce qu'on peut faire pour redresser la situation? Est-ce maintenant des faillites que vous parlez?

[*Texte*]

Mr. Attewell: Yes, or risk. Banks achieve an average return on equity in the range of 12% to 15%. What is your industry's?

Mr. Bethell: That is the objective, generally speaking, that we go into.

Mr. Attewell: What has been the high and low as an average in say the last 10 years?

Mr. Bethell: Somewhere around 7% to 8%, I believe.

• 1140

Mr. Attewell: Okay. Well, are you satisfied in terms of things that are in the brief and comments that have been made that the best ways to prevent any major problem are just through the solvency standards and things like increasing the minimum capital required for new companies? In other words, is there anything we should be considering as people participating in the regulations that would help your industry?

Mr. Bethell: I do not really think at the federal level it probably is. Provincially, I think there may be ways around it. The one area I made reference to earlier on was the reparation system we operate under. The basic problem we have is in the automobile insurance area, and that is a policy that is issued by all companies on a statutory basis and under the control of the provincial superintendents.

We found out in the last four or five years that certain legislation has been passed in certain provinces, particularly the Province of Ontario, which had greater ramifications on our industry than we possibly could have even remotely have thought of at the beginning when the legislation was passed. And we are finding now that instead of rewarding a claimant who is involved in an accident, we are rewarding the claimant and all his relations—grandfathers, grandmothers, uncles, aunts, and what have you. That is the Family Law Reform Act which was passed some time ago and has caused us very considerable concern, and it has increased our loss costs very, very dramatically.

We are trying to make representation to have that Family Law Reform Act amended. But we have come to the realization, I think, that perhaps what we need to do is get a new statutory policy in effect which basically limits the amount of loss we can pay under any section of the policy and turns it more into a benefit system than a total liability system.

Mr. Attewell: Thank you.

Mr. Chairman, there is one other area I wanted to explore, if someone is able to speak on it. It is the subject of gap accounting. We discussed it briefly with the life insurance group last night. What percent of property and casualty companies use gap accounting, and what is your association's objectives or views on that? You will appreciate that in the green paper points like the need for consolidated results to help identify or reduce double accounting, etc., are necessary. Do you have a position on this as an industry? Do many use gap accounting? I am just unaware of that.

[*Traduction*]

M. Attewell: Oui, ou de leur danger. Les banques obtiennent une rémunération moyenne des capitaux de l'ordre de 12 à 15 p. 100. Quels sont les résultats de votre secteur?

M. Bethell: Nous avons des objectifs du même ordre.

M. Attewell: Quelle est la moyenne supérieure et la moyenne inférieure au cours des dix dernières années?

M. Bethell: De l'ordre de 7 à 8 p. 100, je crois.

M. Attewell: D'après le contenu du mémoire et les commentaires qui ont été faits, considérez-vous que la meilleure façon d'empêcher qu'il n'y ait de grandes difficultés est d'imposer des normes de solvabilité et d'augmenter le capital initial exigé pour de nouvelles sociétés? Autrement dit, quelles sont les mesures que vous nous recommandez de prendre pour aider votre secteur?

M. Bethell: Je ne pense pas que l'initiative doit émaner du gouvernement fédéral, mais plutôt du gouvernement provincial. Je vous parlais tout à l'heure du système de réparation dans lequel nous fonctionnons. C'est l'assurance-automobile qui nous cause le plus de problèmes, et il s'agit d'une politique adoptée par toutes les compagnies d'assurance comme légale, dont la supervision est confiée aux surintendants des provinces.

Dans les quatre ou cinq dernières années, nous avons constaté que des lois ont été adoptées dans certaines provinces, l'Ontario en particulier, dont les répercussions sur notre industrie étaient plus profondes que nous ne l'imaginions lorsque la loi a été adoptée. Nous constatons maintenant que nous indemnisons non seulement la victime d'un accident, mais également toute sa parenté, grands-pères, grands-mères, oncles, tantes et compagnie. C'est la Loi sur la réforme du droit familial qui a été adoptée il y a quelque temps qui nous cause toutes ces difficultés et qui a fait monter en flèche nos pertes.

Nous avons essayé de faire des démarches pour obtenir la modification de cette loi, mais nous nous sommes rendu compte que ce qu'il nous faut peut-être, c'est une nouvelle politique qui limite le montant des indemnisations à verser au titre de l'un des paragraphes de la police d'assurance et qui en fasse davantage un système d'indemnité qu'un système de responsabilité totale.

M. Attewell: Je vous remercie.

Il y a encore une question sur laquelle j'aimerais des éclaircissements, monsieur le président, s'il se trouve quelqu'un pour me les donner. Il s'agit de la comptabilité de relais. Nous en avons brièvement discuté hier soir avec les représentants de l'assurance-vie. Quel pourcentage des sociétés d'assurance générale ont une comptabilité de relais, et qu'en pense votre association? Vous avez pu constater que le Livre vert fait état de la nécessité de résultats consolidés pour dépister ou diminuer les problèmes comme la double comptabilité. Votre secteur a-t-il une position précise sur ce point? Y a-t-il un

[*Text*]

Mr. Bethell: To the best of my knowledge, I believe we are all on gap accounting now, and that is the position of the industry that we should be. I am pretty sure I am reasonably correct in saying that we are all on it, although we do statutorily account for the federal department as well, but we keep gap accounting as a separate entity.

Mr. Attewell: Okay. Thank you.

The Chairman: Mr. Thibault.

Mr. Thibault: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to make a comment on the subject of gap accounting, because I believe provincial companies in most provinces are still required to file statements that are not on gap accounting rules.

Mr. Bethell: Yes, I was talking about federally licensed companies rather than provincial.

Mr. Thibault: I would like to ask a few questions concerning your guarantee plan. You propose to cover the larger lines of business, but you have excluded certain lines, such as mortgage, ocean marine, surety credit, aircraft, hail and tidal insurance. I would like you to explain why you feel those lines should not be covered.

Mr. Bethell: When we first discussed this item with the provincial superintendents, their concern was with the small consumer. We were asked if we could formulate a plan which would basically take care of people—homeowners, people with private passenger automobiles, and so forth. As we got into the plan we realized there were other small consumers also that perhaps should be protected—the corner grocery store type of thing—so we expanded to try to put them in. And then we found that when we tried to define what a small corner grocery store type of operation was, it was virtually impossible to do so, so we swept in and said, all right, we will cover all commerical policy holders—that is, property policy holders—whether they are large or small. But having gone that far, then we chose to separate out classes of business which we did not feel fell into that small consumerism area.

• 1145

Mr. Thibault: If we talk about hail insurance, there are many tobacco farmers who are not necessarily wealthy people.

Mr. Bethell: Yes, but they have access to government plans; in fact, most hail insurance is government insured.

Mr. Thibault: Okay, so there are also other reasons.

Mr. Bethell: Hail under a homeowner's policy would be covered, but crop hail would not.

[*Translation*]

grand nombre de sociétés qui ont adopté cette comptabilité? C'est une question dont je ne sais pas grand-chose.

M. Bethell: Nous avons tous adopté ce système de comptabilité, à ma connaissance, et c'est en tout cas ainsi que cela devrait être. Mais je crois pouvoir affirmer que nous l'avons tous adopté, bien que nous ayons une comptabilité réglementaire pour le ministère fédéral, mais la comptabilité de relais constitue une entité à part.

M. Attewell: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Thibault.

M. Thibault: Je vous remercie, monsieur le président.

Je voudrais revenir sur cette question, car je crois savoir que dans la plupart des provinces, les sociétés sont encore tenues de faire des déclarations qui ne suivent pas les règles de la comptabilité de relais.

M. Bethell: Oui, je parlais des sociétés agréées par le gouvernement fédéral, et non des sociétés provinciales.

M. Thibault: J'aimerais poser quelques questions sur votre plan de garantie. Vous vous proposez la couverture des branches principales des assurances, mais vous en avez exclu certaines, par exemple l'assurance hypothécaire, l'assurance en mer, l'assurance-cautionnement, l'assurance aérienne, et l'assurance-grêle et raz-de-marée. Pourriez-vous nous dire pourquoi vous avez jugé bon d'écarter ces catégories d'assurance?

M. Bethell: Dans nos discussions avec les surintendants des provinces, nous avons constaté qu'ils pensaient plus particulièrement aux intérêts des petits consommateurs. On nous a demandé si nous pouvions préparer un régime axé essentiellement sur les gens, par exemple les propriétaires de logements, les propriétaires de voitures particulières, etc., mais nous nous sommes rendu compte, au cours de l'élaboration de ce régime, qu'il existait d'autres petits consommateurs à protéger, la petite épicerie, par exemple, et nous avons élargi le régime pour essayer de répondre à leurs besoins. Et nous nous sommes ensuite rendu compte qu'il était pratiquement impossible de donner une définition adéquate de la petite épicerie, et devant cette impossibilité nous avons décidé de couvrir tous les titulaires de polices d'entreprises commerciales ou de biens petits et grands. Mais, parvenus à ce stade, nous avons décidé d'exclure les catégories d'entreprises qui, à notre avis, relèvent de la petite consommation.

M. Thibault: À propos de l'assurance-grêle, il y a beaucoup de producteurs de tabac qui ne sont pas forcément riches.

M. Bethell: Oui, mais ils peuvent profiter des plans du gouvernement; d'ailleurs, la plupart des régimes d'assurance-grêle sont gouvernementaux.

M. Thibault: D'accord, il y a donc d'autres raisons également.

M. Bethell: Une police d'assurance résidentielle comprend normalement une clause d'assurance-grêle, ce n'est pas le cas pour les récoltes.

[*Texte*]

Mr. Thibault: Yes. You propose a maximum protection, I believe, of $200,000 per policy holder per occurrence. I can understand that what you want to do is maybe protect the smaller or unsophisticated policy holders, but when we are talking about auto liability insurance, most people carry limits of $500,000 or $1 million. Can we really say these people should not get that protection over $200,000?

Mr. Bethell: As a plan, we had to put a cap somewhere, and after substantial debate within the industry we got it up to $200,000, as a matter of fact. We started at a much lower level. As you are well aware, that is subtantially higher coverage than is available right now under the CDIC. But quite frankly, at $200,000, 99.9% of all policy claimants will be covered. There is going to be the odd one, certainly, that will go beyond that, but we are providing $200,000 tomorrow that was not available to him yesterday, and we think we have moved quite substantially in that area.

Mr. McCrossan: Can I follow up on that? I gather there is a deductible of $500 per claim.

Mr. Bethell: There is, yes.

Mr. McCrossan: That would eliminate a good part of automobile accident claims where it is not personal injury but just collision, would it not?

Mr. Bethell: We put that in for two reasons. First, we did not want to set up a compensation corporation that in the event of insolvency was going to get involved in thousands and thousands of little claims. We felt our need was where there are larger amounts of moneys involved. So we put in the $500 deductible for that reason. The second reason we put it in is that we wanted to raise an awareness on the part of those brokers and policy holders that they should be seeking out good, secure insurance where insolvency is not going to occur, and if in fact they were not prepared to do that, there was some penalty attached to it. That is the reason we put in that $500.

Mr. Thibault: The assessments would be based on direct premiums written, I believe. Would reinsurers end up indirectly contributing to the funding of the plan?

Mr. Bethell: Yes, they indirectly would, because as our costs are assessed to us, I guess we will be passing some of those costs back to reinsurers in some form or another. But again, that would be an individual situation between a company and its reinsurers.

Mr. McCrossan: Do you have any indication that all 10 provinces would be willing to sponsor this legislation at this time?

Mr. Bethell: I really cannot say at this point in time whether or not all 10 provinces have in fact embraced it. As I say, we had the meeting last week, and nobody turned it down. But at the same time, I guess they are all going to go back to their own jurisdictions and figure out whether or not they want to go with it.

If a number of provinces do go with it, we think it might be rather difficult for some of the others not to embrace it,

[*Traduction*]

M. Thibault: Oui. Vous proposez une protection maximum de 200,000$ par détenteur de police par incident. Autrement dit, vous essayez de protéger les gens qui détiennent une petite police, qui ne sont pas forcément bien avertis, mais la plupart des gens ont une assurance routière de 500,000$ à 1 million de dollars pour leur automobile. Pouvez-vous vraiment refuser aux gens cette protection au-delà de 200,000$?

M. Bethell: Nous avons dû choisir une limite et, après de longs pourparlers avec l'industrie, nous l'avons portée à 200,000$. En fait, nous avions commencé beaucoup plus bas. Comme vous le savez, c'est une couverture bien plus importante que celle que la SADC offre actuellement. Mais franchement, à 200,000$, 99.9 p. 100 des réclamations sont couvertes. Effectivement, de loi en loi il y en aura une qui dépassera cette limite, mais demain, ces 200,000$ seront disponibles qui ne l'étaient pas hier, nous pensons avoir accompli de gros progrès.

M. McCrossan: Vous me permettez de demander une précision? Il y a un déductible de 500$ par réclamation, n'est-ce pas?

M. Bethell: Oui, effectivement.

M. McCrossan: Cela élimine une bonne partie des réclamations pour accident d'automobiles, non pas lorsqu'il y a des dommages corporels, mais de simples collisions, n'est-ce pas?

M. Bethell: Nous avons ajouté cette clause pour deux raisons; premièrement, nous n'avons pas voulu créer une société de compensation qui, en cas d'insolvabilité, pouvait se retrouver avec des milliers et des milliers de petites réclamations. Nous avons pensé que le besoin se situait au niveau des grosses réclamations. C'est la raison pour laquelle nous avons imposé ce déductible de 500$. La seconde raison, c'est que nous avons voulu faire comprendre aux courtiers et aux détenteurs de police qu'ils devaient rechercher de bonnes assurances bien solides où il ne risquait pas d'y avoir de problème d'insolvabilité. S'ils ne le font pas, il y a une pénalité, c'est la raison pour laquelle nous avons prévu ces 500$.

M. Thibault: Les évaluations seraient fondées sur les primes directes fixées. Est-ce qu'indirectement les réassureurs ne finiraient pas par financer le régime?

M. Bethell: Oui, indirectement, car une partie de nos coûts sera répercutée sur les réassureurs d'une façon ou d'une autre. Mais je le répète, il s'agit d'un arrangement individuel entre une compagnie et ses réassureurs.

M. McCrossan: Savez-vous si les dix provinces sont en faveur de cette législation?

M. Bethell: Je ne sais pas si les dix provinces ont approuvé ou pas cette législation. Comme je l'ai dit, nous avons eu une réunion la semaine dernière et personne ne l'a refusée. Mais en même temps, j'imagine que chacune des provinces étudie actuellement la proposition avant de décider la position à prendre.

Si un certain nombre de provinces l'acceptent, les autres auront du mal à la refuser car ce serait exposer les détenteurs

[*Text*]

because it is putting the policy holders in their province at a risk when they do not have to. But again, we do not know, and presumably at this meeting next week with the provincial superintendents . . . I know they want to make a statement at the superintendents' conference and so I think they are having one more meeting with us, and hopefully, by next week we will be able to answer that question.

Mr. McCrossan: Are you asking for each province to provide funds as a source of last resort?

Mr. Bethell: No.

• 1150

Mr. McCrossan: I assume you would start assessing immediately.

Mr. Bethell: No, we will do it on a post-assessment basis.

Mr. McCrossan: Okay. What happens if the maximum assessment of 0.5% is inadequate?

Mr. Bethell: We have already talked to banks who are quite prepared to give us a line of credit.

Mr. McCrossan: I see.

Mr. Bethell: A substantial line of credit, in fact as much as we want, and we would fall back on that and then use that and assess again the following year until such time as the assessments covered it off.

Mr. McCrossan: Yes.

Mr. Thibault: I have one question on the subject of investments. On page 10 of your brief you say that you object to the restriction of 5% of total assets in investments in subsidiaries and 2% for any one subsidiary and you suggest that the limitation ought to be in relation to capitalization and not to assets. Could you please expand on this?

Mr. Bethell: Yes. We have had some difficulty with that part of the brief and we have a number of questions ourselves.

In our discussions we felt that the important thing was to have adequate capitalization of the parent company and that if in fact you were going to allow investments downstream which perhaps should not be made because the capital is needed in the parent then maybe it would be better to relate it to the capitalization, as far as property and casualty companies are concerned anyway, so there is a limitation on their ability to make those downstream investments.

But quite frankly, we want some further dialogue in this whole area because there are a lot of things we do not really understand. It seems to us from one point of view that foreign capital could be treated far better than domestic capital, and we would like to have some discussions in this particular area.

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman.

I note in your brief—and I think it is repeated in several places—the need for immediate change. I sense there, as well,

[*Translation*]

de police de leur province à un risque inutile. Cela dit, nous ne le savons pas, et j'imagine que la semaine prochaine quand nous rencontrerons les surintendants provinciaux . . . Je sais qu'ils ont une déclaration à faire à la Conférence des surintendants; je sais qu'une autre réunion est prévue avec nous et j'espère que d'ici la semaine prochaine nous serons en mesure de répondre à cette question.

M. McCrossan: Est-ce que vous demandez à chacune des provinces de fournir des fonds en dernier ressort?

M. Bethell: Non.

M. McCrossan: J'imagine que vous allez commencer les évaluations immédiatement.

M. Bethell: Non, les évaluations se feront ensuite.

M. McCrossan: D'accord. Que se passe-t-il si l'évaluation maximum de 0,5 p. 100 est insuffisante?

M. Bethell: Nous avons déjà contacté des banques qui sont tout à fait disposées à nous accorder un crédit.

M. McCrossan: Je vois.

M. Bethell: Un crédit important, en fait, illimité, et que nous pourrions utiliser pour évaluer de nouveau l'année suivante jusqu'à ce que les évaluations soient suffisantes.

M. McCrossan: Oui.

M. Thibault: Une question au sujet des investissements. À la page 10 de votre mémoire, vous dites que vous vous opposez à la limitation de 5 p. 100 de l'actif total des placements dans des filiales et à 2 p. 100 de l'actif total dans une quelconque filiale. Vous pensez que la limitation devrait se fonder sur la capitalisation boursière et non pas sur les actifs. Pouvez-vous développer cette idée?

M. Bethell: Oui. C'est une partie du mémoire qui nous pose des problèmes et il y a un certain nombre de questions pour lesquelles nous n'avons pas de réponses.

Dans nos discussions, nous avons jugé que l'important était d'avoir une bonne capitalisation pour la compagnie mère, et que si l'on voulait investir par la suite un capital nécessaire à la compagnie mère, il vaudrait peut-être mieux lier cela à la capitalisation, en tout cas pour les compagnies d'assurance-biens et d'assurance-accident, pour les empêcher de faire un jour des investissements excessifs.

Cela dit, nous avons besoin de poursuivre la discussion dans ce domaine car il y a beaucoup de choses que nous ne comprenons pas vraiment. D'un côté, il nous semble que le capital étranger serait nettement avantagé par rapport au capital intérieur et nous aimerions approfondir encore cette question.

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le président.

Dans votre mémoire, et je crois que vous le répétez à plusieurs reprises, vous dites qu'il est nécessaire de procéder à des changements immédiats. On a l'impression d'une crise, de

[*Texte*]

a degree of crisis: there is a need here for some immediate changes in the regulatory system.

When you say immediate, do you mean you want some changes right now?

Mr. Bethell: We are very concerned. These bankruptcies that have occurred have shocked us and caused us a lot of anguish, and had some of those suggestions we have in our brief been in place we do not believe some of these bankruptcies would have happened. So we would like it passed right now, quite frankly. If there is anybody else lurking out there in similar difficulties, we would like to put a stop to it as fast as we possibly can. We are not suggesting there is, but there has been enough concern, one after another. All these companies have common threads running through them and the similarity between all of them as to how they became bankrupt is quite astonishing. We think if they had been more in the risk-taking business and brokerage business some of these things would never have been allowed to happen. We would like it right away.

Mr. de Jong: You say that some of that same thread is now running through some companies out there that are still in operation and that they could also potentially experience similar difficulties?

Mr. Bethell: No, I was not saying that. I was saying of the ones that have gone broke that there were common threads in all of those and that if other companies are operating on a similar basis then we would like a crimp put in it as fast as we could.

We are not prepared to say that there are other companies at this point in time that are doing that kind of thing, but certainly if the act was strengthened in that respect they would have to change their *modus operandi* very rapidly.

Mr. Batten: Mr. Chairman, might I interject? I hope that members of the committee will appreciate that it is impossible, really, for one insurer to know what is going on inside another insurer, and therefore I believe the thrust of the insurance and reinsurance industries' drive in this area has been to work with the superintendent to produce some worthwhile recommendations over—I think now it is the last three years—to cope better with the situations that have occurred. I would not want anyone around the table to feel that we are in a hurry for any other reason but that practical, workable, additional strengthening of the regulations has emerged from these discussions. Therefore, it would be a relief to us to all if those practical strengthenings could be put in place as soon as possible.

• 1155

The Chairman: That is the view of the Minister as well, Mr. Batten.

Mr. Lyndon: Excuse me, Mr. Chairman, we noted in monitoring your hearings that you had an in camera session with the superintendent. And I do not think we have to continue this line of questioning any more. I think we are all *ad idem*.

[*Traduction*]

la nécessité de changer immédiatement le système de réglementation.

Quand vous dites immédiats, est-ce que vous voulez dire tout de suite?

M. Bethell: Nous sommes très inquiets. Ces faillites nous ont beaucoup secoués et nous causent d'énormes inquiétudes. Si les propositions de notre mémoire avaient été appliquées, je pense que ces faillites ne se seraient pas produites. Nous voudrions donc, franchement, que ces modifications soient adoptées immédiatement. S'il y en a d'autres qui sont secrètement en difficulté, nous aimerions y mettre fin le plus vite possible. Nous ne prétendons pas que ce soit le cas, mais ces faillites qui se succèdent ont causé suffisamment d'inquiétudes. Toutes ces compagnies sont liées entre elles par un même fil et il est renversant de constater à quel point ces faillites ont la même origine. Si elles avaient mieux tenu compte des risques, si elles avaient fait plus de courtage, certains de ces incidents ne se seraient jamais produits. Nous aimerions voir ces changements tout de suite.

M. de Jong: Vous dites qu'un même fil traverse d'autres compagnies qui sont encore à flot mais qui pourraient se heurter à des difficultés comparables?

M. Bethell: Non, ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que les compagnies qui ont fait faillite avaient toutes des points communs entre elles, et que si d'autres compagnies se trouvent dans la même situation, il faudrait y mettre le holà le plus vite possible.

Nous ne prétendons pas qu'il y a d'autres compagnies qui ont ce genre de pratiques, mais si la loi était renforcée, elles seraient forcées de changer très vite leur *modus operandi*.

M. Batten: Monsieur le président, vous me permettez? J'espère que les membres du Comité comprendront qu'un assureur est dans l'impossibilité de savoir ce qui se passe chez un autre assureur, et par conséquent, les assureurs et les réassureurs ont dû se contenter de travailler en collaboration avec le surintendant pour préparer des recommandations utiles depuis—je crois que cela fait maintenant trois ans, pour mieux faire face aux situations auxquelles nous avons assisté. Il ne faudrait pas penser que nous sommes pressés pour une autre raison, si nous voulons renforcer la réglementation grâce à des mesures pratiques et applicables, c'est parce que c'est la solution qui a émergé au cours de nos discussions. Par conséquent, nous serions tous soulagés si la réglementation était renforcée le plus rapidement possible.

Le président: Monsieur Battent, c'est également l'opinion du ministre.

M. Lyndon: Excusez-moi, monsieur le président, mais nous avons suivi vos audiences et nous savons que vous avez eu une réunion à huis clos avec le surintendant. Je pense qu'il est inutile de poursuivre ce genre de question, nous sommes tous bien d'accord.

[*Text*]

The Chairman: Right. Mr. Madden.

Mr. Madden: Thank you, Mr. Chairman.

In your brief you have made it clear that you oppose a general ban on self-dealing on non-arm's length transactions with some exceptions, and instead you would much prefer a selective ban and have a board committee examine certain types of transactions. You have been generous in your brief to offer some assistance to the committee and I wonder if you could, in writing for us, identify several examples of situations which you think might be particularly dangerous to the continued solvency of the company, and if you could let us have those specific examples we would appreciate it very much.

Mr. Bethell: If the representatives here wish and if it is in the interests of the committee as well—and I believe in part to you—we could also meet with them on an in camera basis as well.

The Chairman: I suspect that we probably have learned as much as we would really want to learn from the superintendent in camera, but I know he is concerned and so is the Minister concerned and I think you are very right, we do have to move very rapidly with respect to legislation.

Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Three years ago roughly there was a draft emergency bill circulated around. To what extent would it have substantially addressed your concern with respect to the need for action to prevent further insolvencies? There was a lot of urgency; it was either 1982 or 1983.

Mr. Lyndon: I think it was 1982.

Mr. McCrossan: Then the urgency just seemed to disappear and now it has re-emerged again with the more recent . . . Certainly the political urgency disappeared.

Mr. Bethell: The appendix II in our brief actually addresses the emergency draft legislation, and many of the things in that were the things we are talking about this morning. And I think that emerged as a result of discussions we had held earlier with the federal Superintendent of Insurance.

Mr. McCrossan: Would it be adequate if we were to resurrect that at this point in time?

Mr. Bethell: I do not think you can ever have any sort of legislation that is going to be totally adequate. You could never legislate against incompetence or dishonesty. But certainly it would go a long way to preventing some of the transgressions that took place earlier on, and it would force companies, most of whom want to operate as insurance companies anyway, into the very business we are supposed to be in, rather than broking and trying to take over rights out of the . . .

Mr. McCrossan: When the emergency bill disappeared from the political horizon, I did not recall the IBC protesting at that time. Did they?

Mr. Bethell: We raised our concerns directly with the department. But we were told at that time that there were

[*Translation*]

Le président: Bien. Monsieur Madden.

M. Madden: Merci, monsieur le président.

Dans votre mémoire, vous vous opposez clairement à une interdiction généralisée avec quelques exceptions des transactions intéressées et des transactions qui comportent un lien de dépendance. Au lieu de cela, vous préféreriez une interdiction sélective et un comité qui serait chargé d'étudier les types de transaction. Dans votre mémoire, vous avez la générosité d'offrir votre aide au Comité et je me demande si vous pourriez nous préparer par écrit plusieurs exemples de situations qui, à votre avis, pourraient s'avérer particulièrement dangereuses pour la santé financière de la société; si vous pouviez nous donner ces exemples, cela nous serait très utile.

M. Bethell: Si les représentants qui sont là le souhaitent et si le Comité également le souhaite, nous pourrions également les rencontrer à huis clos.

Le président: J'ai l'impression que nous avions appris tout ce que nous avions besoin de savoir en discutant à huis clos avec le surintendant, mais je sais qu'il est inquiet, tout comme le ministre, et vous avez parfaitement raison, nous devons légiférer très rapidement.

Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Il y a environ trois ans, un projet de loi avait été rédigé d'urgence et circulait; dans quelle mesure aurait-il réglé les problèmes dont vous nous parlez, évité de nouvelles faillites? C'était considéré comme très urgent à l'époque, c'était en 1982 ou 1983.

M. Lyndon: Je crois que c'était en 1982.

M. McCrossan: Puis le sentiment d'urgence s'est évanoui pour réapparaître aujourd'hui avec les incidents récents . . . En tout cas, le sentiment d'urgence politique n'existait plus.

M. Bethell: Dans l'annexe II de notre mémoire, nous discutons de cette législation d'urgence et on trouvait déjà dans ce document beaucoup de sujets dont nous discutons ce matin. Tout cela est ressorti des discussions que nous avons eues plus tôt avec le surintendant fédéral des assurances.

M. McCrossan: Est-ce qu'il ne suffirait pas de déterrer ce projet de loi?

M. Bethell: Je ne sais pas si vous pourrez adopter une législation parfaitement au point. Il est impossible de légiférer contre l'incompétence ou la malhonnêteté. Mais en tout cas, cela ferait beaucoup pour empêcher certaines transgressions auxquelles nous avons assisté, cela forcerait les compagnies—dont la plupart veulent s'occuper d'assurance, de toute façon—à s'en tenir à leur sphère d'activités au lieu d'essayer d'empiéter sur les droits de . . .

M. McCrossan: Quand le projet de loi d'urgence a disparu de l'horizon politique, je ne me souviens pas que le BAC ait protesté. L'ont-ils fait?

M. Bethell: Nous avons fait part de nos préoccupations au ministère. Mais à l'époque, on nous a répondu qu'il y avait des

[*Texte*]

more pressing and urgent problems that had to be dealt with first. We were sort of pushed on the back burner, I am afraid.

Mr. McCrossan: Thank you.

Mr. Batten: Mr. Chairman, if I may, reinsurance is a very small part of the scene. One appreciates that. But the capacity it provides is very important and I hope you will forgive me if I come back to this question of self-dealing, where some of my associates are perhaps more affected than I am, but it is indeed extremely important and it is therefore our view that it is very important that we have some base with which to dialogue. One of my associates has reminded me that we would be the only country in the world to have such a ban if the ban that is talked about with regard to self-dealing were to apply to insurance/reinsurance amongst companies of similar ownership.

The Chairman: May I suggest to you that the verbiage in the report tries to cover the whole waterfront and deal with all companies at the same time? What applies in some instances certainly does not apply in this particular instance. Perhaps Mr. Thibault could address the issue, but I would think that we might have other answers with respect to self-dealing particularly in that instance.

• 1200

Mr. Attewell: Mr. Chairman. I wonder if I just might ask one question. It is not totally related to what we are talking about, but in the P and C area, auto insurance, and to that recent case in Ontario where a youth under the Charter of Rights and Freedoms has challenged the insurance industry's ability to apply higher rates to higher risks. I do not know all the facts surrounding it, but I have had just a general concern. Surely the industry could support the rate setting. I see an unfairness developing, frankly, as to the older drivers, and by "older" I do not mean 60—it might be 30—and I was surprised that the industry was not able to put forth statistics to substantiate the higher risks of single young drivers.

Mr. Bethell: On the contrary, Mr. Attewell. We put a tremendous number of statistics in front of the Human Rights Commission on that particular case, and we quite freely admit that we discriminate. But it is not unfair discrimination. That case is now under appeal. It is our hope that we will present the arguments once again and that this time we will emerge victorious. If we do not, we are going to have to find surrogate methods of pricing our product because the same things still apply: young drivers still have a lot more accidents than older drivers and we have to find a way to accommodate that.

Mr. Attewell: Thank you.

The Chairman: There being no other questions, I would thank you very much for your brief which was certainly first class, and particularly with respect to your compensation scheme that, as you are aware, bothers us considerably.

[*Traduction*]

problèmes plus urgents dont il fallait s'occuper en priorité. Autrement dit, on nous a mis sur une voie de garage.

M. McCrossan: Merci.

M. Batten: Monsieur le président, vous permettez? La réassurance est un élément infime du système. Nous le savons. Mais elle joue un rôle très important et j'espère que vous me pardonnerez si je reviens sur cette question des transactions intéressées qui touchent peut-être plus directement certains de mes collègues que moi-même. Cela dit, c'est très important et, par conséquent, nous tenons absolument à avoir une base de dialogue. Un de mes associés m'a rappelé que nous serions le seul pays du monde à avoir une telle interdiction si cette interdiction relative aux transactions intéressées s'appliquait aux activités d'assurance-réassurance des compagnies dont la propriété est similaire.

Le président: À mon avis, le verbiage du rapport essaie d'embrumer les choses et considère toutes les compagnies en bloc. Ce qui s'applique dans certains cas ne s'applique certainement pas à ce cas particulier. M. Thibault pourrait peut-être discuter de la question, mais les réponses pourraient fort bien être différentes pour ce qui est des transactions intéressées dans ce cas particulier.

M. Attewell: Monsieur le président, vous me permettez de poser une question? Elle n'est pas liée directement au sujet dont nous discutons, mais aux primes et réclamations pour l'assurance-automobile, et à ce cas récent en Ontario où un jeune homme a invoqué la Charte des droits et libertés et contesté que les compagnies d'assurance aient le droit d'exiger des primes plus élevées lorsque les risques sont plus élevés. Je ne connais pas tous les détails, mais d'une façon générale, c'est un sujet de préoccupation. Je pensais que l'industrie pourrait supporter la fixation des tarifs. À mon avis, on risque d'être injuste envers les conducteurs plus âgés, et quand je dis plus âgés, je ne veux pas dire soixante ans, mais peut-être trente, et j'ai été surpris de constater que les compagnies d'assurance ne citaient pas de statistiques pour prouver que les jeunes conducteurs célibataires constituaient un risque plus élevé.

M. Bethell: Au contraire, monsieur Attewell, nous avons soumis à la Commission des droits de la personne une masse énorme de statistiques, et nous reconnaissons volontiers que nous faisons de la discrimination. Mais ce n'est pas une discrimination injuste. La cause est allée en appel. Nous redonnerons nos arguments et nous espérons gagner cette fois-ci. Si nous ne gagnons pas, nous allons devoir trouver d'autres moyens d'établir nos prix car la même règle s'applique toujours: les jeunes conducteurs ont toujours beaucoup plus d'accidents que les conducteurs plus âgés et nous allons devoir en tenir compte.

M. Attewell: Merci.

Le président: Puisqu'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie beaucoup pour votre mémoire d'exceptionnelle qualité, en particulier pour votre système de compensation; comme vous le savez, c'est un sujet qui nous inquiète beaucoup.

[*Text*]

We will now adjourn. We will be meeting again in the same room at 3.30 p.m. when our first witness will be The Bank of Nova Scotia.

AFTERNOON SITTING

• 1536

The Chairman: We are continuing with our inquiry into Canadian financial institutions. We have as our first witness the Bank of Nova Scotia. Mr. C.E. Ritchie is Chairman and Chief Executive Officer; Mr. J.A.G. Bell is President; Mr. R.L. Brooks is Executive Vice-President; Mr. P.J. Nicholson is Executive Assistant to the Chairman; and Mr. R.R. Holmes is Senior Vice-President.

Our practice is to append your brief to today's minutes and have you make just a few limited remarks. I see you have some printed, and they may even be rather extensive. Then we will open the matter up to questioning. As you appreciate, we are moving quite quickly along in this matter. Members have heard from a number of institutions and therefore are starting to get concepts in their minds. They will want to ask you some questions on where we should be going on certain specific matters.

Mr. Ritchie, please carry on.

Mr. C.E. Ritchie (Chairman and Chief Executive Officer, Bank of Nova Scotia): Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the opportunity to address the committee today. I note your comments that we should be brief, but if you will bear with me, perhaps I could skim quickly through this document which you have before you. I think you have already had a summary of our position on the green paper, as well as a set of questions and answers which probe the various issues. These comments will stand, and we do not propose to dwell on them today. You have also received the briefs of the CBA on both the green paper and the Wyman report. We support the positions in those briefs.

Mr. Chairman, policy in the financial sector in our view must be guided by two overriding objectives: first, to ensure that the system is stable and safe; and second, to ensure that the system is responsive to competition, technology, and public needs. Both objectives are equally important in the long run. We must also accept that there are trade-offs between them.

But today the priority, in our view, is crystal clear. First, we must reaffirm the safety and stability that have made Canada's financial system second to none. I would only caution, then, in focusing first on stability, we should take great care not to strangle the responsiveness and flexibility of our financial system. Faced with today's competition, an unresponsive system cannot be a safe system in the long run. I would like to outline eight principles that in our view would

[*Translation*]

Nous allons maintenant lever la séance; nous nous réunirons dans la même pièce à 15h30; notre premier témoin sera alors la Banque de Nouvelle-Écosse.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Nous reprenons notre étude portant sur les institutions financières canadiennes. Nos premiers témoins sont les représentants de la Banque de Nouvelle-Écosse. M. C.E. Ritchie est président du Conseil d'administration; M. J.A.G. Bell est président; M. R.L. Brooks est vice-président du Conseil exécutif; M. P.J. Nicholson est adjoint principal du président du conseil; finalement R.R. Holmes est vice-président principal.

En règle générale nous annexons les mémoires aux compte-rendus d'aujourd'hui et nous vous demandons de faire quelques brèves observations. Je vois que vous avez un texte imprimé et qu'il est peut-être même un peu long. Quand vous aurez terminé nous passerons aux questions. Vous devez vous rendre compte que nous passons assez rapidement sur cette question. Les députés ont déjà entendu la présentation d'un certain nombre d'institutions et par conséquent, ils ont déjà un certain nombre de concepts en tête. Ils voudront vous poser quelques questions sur ce que devrait être notre orientation relativement à certaines questions précises.

Monsieur Ritchie, vous avez la parole.

M. C.E. Ritchie (président du Conseil d'administration, Banque de Nouvelle-Écosse): Merci, monsieur le président. Je vous remercie d'avoir bien voulu nous permettre de nous adresser aux membres du comité. Vous nous avez demandé d'être brefs, mais si vous me le permettez, je ferais un rapide survol de ce document que vous avez en main. Je pense que vous avez déjà reçu un court exposé de notre point de vue sur le Livre vert et, sous forme de questions et réponses, un examen des diverses questions en cause. Notre opinion n'a pas varié, et nous n'avons pas l'intention d'y revenir aujourd'hui. Vous avez également reçu les mémoires de l'Association des banquiers canadiens au sujet du Livre vert et du rapport Wyman. Nous souscrivons entièrement aux prises de position exprimées dans ces documents.

Monsieur le président, deux grands principes doivent sous-tendre l'action du système financier: premièrement, il faut que ce système soit stable et solide; deuxièmement, il doit pouvoir s'adapter à l'évolution de la concurrence et de la technique et aux besoins du public. Ces deux principes sont d'égale importance, mais il nous faut parfois accepter que l'un puisse l'emporter sur l'autre.

Selon moi, cependant, aucun compromis n'est possible en ce qui concerne la stabilité et la solidité du système financier canadien, dont la réputation n'est plus à faire. Toutefois, il ne faudrait pas que cette recherche de la stabilité puisse compromettre sa souplesse et son adaptabilité, car un système qui, face à une concurrence tous azimuts, est inapte, ne peut à long terme être un système solide. J'aimerais énumérer huit

[*Texte*]

characterize a safe system. On these eight, I will attempt to be quite brief.

First, in our view there is simply no substitute for competent and honest management.

Secondly, the role of the two shareholders' auditors and an audit committee that is independent of management are both critical. The procedures in the Bank Act give the Minister and Inspector General of Banks wide powers to expand the scope of audits and to receive whatever reports and information they may request.

• 1540

This legislation is already on our books, and I should say in passing that I have been dismayed to hear the view frequently expressed in the media that the Inspector General of Banks faces a conflict of interest because his salary is paid by the banks. In fact, Mr. Chairman, Bank Act sections 245 to 250 clearly establish the Inspector General of Banks as wholly independent from banks. The expenses of his office are paid through a levy by the government on the banks. These facts, I might add, in our view deserve public emphasis.

Returning to my main points, Mr. Chairman, the fact that the CCB failed notwithstanding two outside auditors does not prove the existing legislation is faulty. It simply says the regulators may not have used all the powers open to them and that human shortcomings may have been responsible. Regarding the early detection by auditors of solvency problems, the present regime, which is aided by the banks' rigorous internal audit discipline, can provide a very tight check on asset values.

Mr. Chairman, I should emphasize that my comments have referred to safeguards built into the Bank Act. Where these are not mirrored in the legislation of other institutions, in our view they should be.

My third point, Mr. Chairman, is that the information base available to regulators, both in respect to the coverage and timeliness, should be strengthened and a common base should be available to all regulators. In this regard, I believe the Bank Act reporting roles afford a model that should be applied to other deposit takers. But I would caution that one can go overboard on the collection of data. Business never follows a mechanical path to the future. I think the rather mixed experiences in the United States of attempts to predict institutional failure bears out this fundamental truth.

Fourth, I believe there should be extremely tough penalties for abusive self-dealing. Relying too much on regulation, as

[*Traduction*]

caractéristiques qui, nous le croyons, sont indissociables d'un tel système. J'essaierai d'être bref.

Disons en premier lieu que rien ne peut remplacer une gestion honnête et compétente.

Deuxièmement, les deux vérificateurs des actionnaires et le comité de vérification qui n'ont pas à rendre compte à la direction ont aussi un rôle de premier plan à jouer. La loi sur les banques confère au ministre et à l'inspecteur général de vastes pouvoirs leur permettant d'étendre la portée des vérifications et d'obtenir tous rapports et renseignements qu'ils jugent opportuns.

Ce sont là des exigences consignées dans les textes législatifs. Je mentionne en passant mon désarroi face à l'opinion fréquemment rapportée par les médias, à savoir que l'inspecteur général des banques se trouve en situation de conflit d'intérêts parce que son salaire lui est versé par les banques. De fait, monsieur le président, les articles 245 à 250 de la Loi sur les banques établissent clairement que l'inspecteur général des banques est totalement indépendant de celles-ci. Les dépenses de son service sont payées grâce à un prélèvement qu'effectue le gouvernement auprès des banques. À mon avis ces faits devraient être présentés à la population.

Pour en revenir à mon propos principal, monsieur le président, que la BCC ait fait faillite malgré le contrôle exercé par les deux vérificateurs indépendants ne prouve en rien que la loi soit déficiente. Cela démontre simplement que les organismes de réglementation n'ont peut-être pas utilisé tous les pouvoirs à leur disposition et que la nature humaine et ses faiblesses y sont peut-être pour quelque chose. Quand il s'agit de la détection précoce des problèmes financiers, le système en place actuellement, renforcé par la procédure très stricte de la vérification interne des banques, assure sur leurs éléments d'actifs un contrôle très efficace.

Monsieur le président, je précise que je me suis référé uniquement aux mesures de contrôle énoncées dans la loi sur les banques. Si, parmi ces mesures, il s'en trouve qui ne sont pas inscrites dans les lois qui régissent les autres institutions financières, il conviendrait qu'elles le soient.

En troisième lieu, monsieur le président, j'estime qu'il y aurait lieu de renforcer, tant en termes de volume que de périodicité, des renseignements à fournir aux organismes de réglementation, et d'uniformiser la communication de l'information à tous ces organismes. À cet égard, les règles de la loi sur les banques relatives aux déclarations à fournir devraient être retenues comme des modèles et appliquées à toutes les autres institutions de dépôts. Mais il faut prendre garde d'aller trop loin quand il s'agit de l'interprétation des données et ne pas tenter de prévoir le sens de l'évolution économique future en s'appuyant sur les faits du passé. L'expérience plutôt fâcheuse des États-Unis dans l'art de prévoir les faillites des institutions financières est assez concluante à cet égard.

En quatrième lieu, j'estime qu'il faudrait réprimer par des pénalités extrêmement sévères les transactions intéressées. Il

[*Text*]

the green paper proposes, will in our view be counter-productive and ineffective. We need the deterrent effects of stiff penalties, and broad ownership is the best way to eliminate the breeding ground for self-dealing. In other words, we have to come at this problem from all sides. Relying too much on any one route requires a heavy-handedness that is apt to do more harm than good.

Fifth, Mr. Chairman, financial institutions must have adequate capital. This is obvious, but again, we should approach rules in this regard with a great deal of sensitivity. Capital, in our view, is no substitute for sound management. Higher capital ratios will require higher spreads. Therefore, we have to be careful not to create competitive inequalities between sectors with different capital standards, and as international banks, we simply could not live with requirements that were at odds with global competition. In short, the issue of capital is a very subtle one which must be tackled with a clear understanding of the implications.

Sixth, Mr. Chairman, regarding the CDIC, we believe strongly that if an institution is privileged to receive insurance it should have to meet a high and common set of standards, and this applies to the provincially chartered members. Let us be blunt. The CDIC is the most effective instrument the federal government has with which to negotiate common supervisory practices across jurisdictions. You should use it to the hilt.

Seventh, regarding reform of CDIC itself, we are convinced that a dose of market discipline is essential. We do need coinsurance and we badly need a discipline that restricts CDIC pay-outs to remain within the insured limits.

Eighth and finally, Mr. Chairman, the importance of asset diversification, both geographically and sectorially, is clear. No practical degree of lending prudence can withstand a severe economic shock that affects a large percentage of your assets. From our own practical experience, we started a regional bank 153 years ago, but unless we had expanded and diversified we could never have survived the periodic catastrophies that befell the fishing, the lumbering, and ship-building industries in the Maritimes.

• 1545

Today, we are understandably preoccupied with a rash of failures of smaller institutions. We may forget that the recession caused huge losses throughout the system. By year-end 1985, we estimate that the chartered banks, as a group, will have racked up roughly $10 billion of loan losses since the end of 1981. Losses of this magnitude could never have been tolerated without the diverse base of large institutions. They have been, in effect, a national buffer for the financial system.

[*Translation*]

serait vain de compter trop exclusivement, à cette fin, sur la réglementation, comme on le propose dans le Livre vert. De lourdes pénalités et une participation moins restrictive sont les meilleurs moyens de résoudre ce problème qu'il convient, selon nous, d'attaquer de tous côtés. Une solution unique exigerait en effet une force de frappe considérable qui ne pourrait qu'aggraver la situation.

En cinquième lieu, monsieur le président, les institutions fiancières doivent avoir à leur disposition des capitaux suffisants. Cela ne fait aucun doute, mais cette question doit être abordée avec prudence. Les ressources ne peuvent tenir lieu d'une bonne gestion. Des ratio de capital plus élevés vont de pair avec des marges plus élevées. Il faut donc éviter de créer, par l'application de normes différentes, des inégalités sur le plan de la concurrence. À cause du caractère international de leurs activités, les banques ne peuvent se plier à des exigences qui freineraient leurs capacités concurrentielles sur les grands marchés mondiaux. La question des capitaux est donc très épineuse et il convient de la cerner en tenant compte de ses multiples implications.

Sixièmement, monsieur le président, en ce qui concerne la SADC, nous croyons fermement que toute institution qui y adhère devrait être tenue de se conformer à des normes très hautes et très strictes; cela vaut également pour les institutions membres constituées au niveau provincial. Soyons directs. La SADC est l'instrument le plus efficace dont dispose le gouvernement fédéral pour assurer l'harmonisation des mécanismes de contrôle utilisés par les différentes juridictions. Il convient donc de l'utiliser au maximum.

Septièmement, pour ce qui est de la réforme de la SADC, nous croyons que certaines contraintes s'imposent. Il faut retenir le principe de la co-assurance et il est essentiel de maintenir les règlements dans les limites préétablies.

Enfin, huitièmement, monsieur le président, on ne saurait exagérer l'importance d'une diversification des éléments d'actifs sur le plan géographique et sectoriel. Les règles de prudence ne tiennent plus lorsqu'un grave déséquilibre économique se répercute sur un important pourcentage des actifs d'une banque. Croyez-en notre propre expérience, à ses débuts, il y a 153 ans, la BNE était une banque régionale. Si nous n'avions pas étendu et diversifié nos activités, il nous aurait été impossible de survivre aux désastres qui, à diverses époques dans les provinces de l'Atlantique ont frappé les industries de la pêche, du bois et de la construction navale.

Il est compréhensible qu'aujourd'hui les faillites successives de plusieurs établissements de moindre envergure nous causent une vive inquiétude. Certains ont tendance à oublier les pertes énormes éprouvées par les établissements financiers durant la récession. Fin 1985, le total des pertes sur prêts subies par les banques à charte depuis 1981 s'élèvera à quelque 10 milliards de dollars. Des pertes d'une telle ampleur n'ont pu être absorbées que grâce à la diversité des opérations des grands établissements bancaires qui, effectivement, ont joué le rôle d'amortisseur dans l'économie canadienne.

[*Texte*]

Mr. Chairman, these are our broad views on the question of stability. It is our first priority, but the responsiveness of the financial system, both to the competition and to customer needs, is of equal importance. A major thrust of the green paper, the idea of the financial holding company and the Schedule C bank, deals with responsiveness. It deals with the erosion of four pillars and with international trends in a very interdependent global economy. We cannot put our heads in the sand and hope these realities will go away. The provinces are responding to the trends. So are the Trilons, the Power Corps, the Laurentian Groups, and so forth. Our concern is that the authors of the green paper failed to take the international context fully into account when they ignored Canada's large international banks in the FHC proposals.

Mr. Chairman, we support the idea of the FHC and the C bank, because we feel it represents the best solution amidst a great many conflicting restraints. Why is this you may ask? First, we believe there are real economic benefits from more fully loading our distribution system. These benefits ultimately flow through to our customers in a competitive system. Second, we think there is merit in the argument of the green paper that the regulatory machinery and the construction of Chinese walls and the like will be more effective if the pillars are kept reasonably intact under. The economic benefits of integration can be captured by networking among the affiliates. Finally, the concept of the FHC and the C bank at last begins to face up to the jurisdictional fragmentation of the financial sector.

Mr. Chairman, we recognize the desire of trust companies to expand their powers. But we have to ask what is going to distinguish them from other banks, other than the fact that they do not have to keep interest-free reserves with the Bank of Canada. If trust companies in essence are going to become banks, that is fine, but let us be sure they are regulated as banks, and that both banks and trust companies have the same range of powers. Surely, equity is a principle we must take as given.

Mr. Chairman, the green paper has tried somewhat indirectly to come to grips with the situation already created by the increasingly fuzzy distinction among the four pillars. Perhaps there are better solutions, but I am afraid that the issues are being glossed over too quickly and have been ignored by a number of previous witnesses. What may be at stake, quite frankly, is the role of the federal government in shaping the future of Canada's financial sector in the face of aggressive provincial and corporate initiatives.

Summing up, Mr. Chairman, I would submit that the restoration of stability should be the first order of business, but in the process we must not compromise responsiveness. I would

[*Traduction*]

Monsieur le président, voilà nos principales considérations sur la stabilité des institutions financières. C'est notre première priorité, mais la faculté d'adaptation du système financier à la concurrence et aux besoins de la clientèle est d'égale importance. Une des principales propositions du Livre vert—le projet de création de sociétés de portefeuille financières et les banques de l'annexe «C»—touche à cette question. Elle se réfère à l'érosion des quatre piliers du système et à l'internationalisation des structures dans un contexte économique de plus en plus interdépendant. Rien ne sert de pratiquer la politique de l'autruche et de refuser d'admettre ces réalités nouvelles. Les provinces en tiennent compte. Il en est de même des conglomérats, tels que Trilons, Power Corporation, la Laurentienne, etc. Nous craignons que les auteurs du Livre vert n'ait pas pleinement tenu compte du contexte international lorsqu'ils ont exclu les grandes banques internationales canadiennes dans leurs propositions sur les SPF.

Monsieur le président, nous avons appuyé le projet de sociétés de portefeuille financières et des banques de l'annexe «C» parce qu'à notre avis, il représente la meilleure solution de rechange à maintes mesures restrictives contradictoires. Vous vous demanderez peut-être pourquoi il en est ainsi. Nous croyons tout d'abord qu'une polyvalence accrue peut se révéler économiquement très avangeuse et, dans notre régime compétitif, ce sont nos clients, en définitive, qui en bénéficient. En deuxième lieu, nous nous rallions à l'argument du Livre vert selon lequel les mécanismes de réglementation, le cloisonnement et les autres moyens de contrôle fonctionneront plus efficacement si les piliers conservent une autonomie raisonnable. La formation de réseau entre les membres permettrait de maximiser les avantages de cette intégration. Enfin, le concept de la société de portefeuille financière et de la banque de l'annexe «C» soulève le problème du décloisonnement du secteur financier.

Monsieur le président, nous comprenons très bien la volonté des sociétés de fiducie d'étendre leurs sphères d'activité. Mais alors, on se demande en quoi elles se distingueraient des banques; si ce n'est le fait qu'elles ne sont pas obligées de conserver des réserves sans intérêt à la banque du Canada. Si les sociétés de fiducie doivent devenir des banques, fort bien, mais veillons à ce qu'elles soient soumises à la même réglementation que les banques et que les attributions soient les mêmes pour les unes et les autres. L'équité est sans aucun doute un principe que nous devons admettre.

Monsieur le président, le Livre vert voulait indirectement remédier à une situation de fait créée par la séparation de moins en moins marquée entre les quatre piliers. Peut-être existe-il de meilleures solutions. Il me semble toutefois que l'on a eu tendance à glisser trop rapidement sur les vrais problèmes, dont plusieurs des intervenants précédents n'ont d'ailleurs pas tenu compte. En toute honnêteté, ce qui est peut-être en jeu c'est le rôle du gouvernement fédéral dans la détermination de l'avenir du secteur financier canadien face à des initiatives provinciales et privées menaçantes.

Monsieur le président, je conclus en m'appuyant sur la nécessité de rétablir la stabilité de notre système financier, sans compromettre pour autant son adaptabilité. Je vous invite

[*Text*]

urge you to consider carefully the merits of the financial holding company approach in the light of competitive realities, both here and abroad, and in the light of the jurisdictional ambiguities that have clouded the distinction among the pillars and that continue to stand in the way of a uniform system of regulation and supervision.

Thank you, Mr. Chairman, and I apologize for the length of my brief remarks.

The Chairman: Your remarks, Mr. Ritchie, were right on the nose, and I am going to turn over the first question to Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Ritchie, I have about four areas of questions you may be able to help the committee on. In your very first point you stress that there is no substitute for competent and honest management, and that no doubt applies very much so to start-up operations or acquisitions.

• 1550

We were told the other night that in the U.K. they have quite a lengthy system for getting at what I think is called the quality and fitness of people who would be taking over or being directors or senior officers of financial institutions over there. At the risk of perhaps being accused of continuing an old boys' network in Canada, what do you think of that U.K. system?

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, certainly it perhaps has some merit. But I think we do have, within the Bank Act at the present time, perhaps an opportunity at least to examine broadly the same issue in the sense that under the Bank Act all director appointments are advised to the Minister, all officer appointments and executive appointments are advised to the Minister. He is aware of who the directors are and who the management of the banks are; presumably he has the right then to review and make his comments if he is not satisfied with the individuals involved.

Mr. Attewell: Thank you. The second question concerns the general question of the degree of investment in real estate. You are undertaking a major development in Toronto; I do not know my numbers here, but I understand the TD Bank had a significant investment in the Eaton Centre in Toronto at one time. There were doubters whether that would fly; it has flown very well now, but there were some real doubters on the street at the time. So my general question is: What guidelines would you suggest to the committee as far as financial institutions getting into the real estate area? I do not mean branches, but income-producing properties, etc.

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, coming back to our own situation at King and Bay, I think we should make the point that the Bank of Nova Scotia is not the developer there. We are simply the land-owner; we have leased the land to the developer, who will put the building up under a long lease. It was for that very reason that we felt we did not want to put that much real estate on our balance sheet. We do watch quite closely our bank-owned real estate on our balance sheet in

[*Translation*]

à examiner la question des sociétés de portefeuille financières à la lumière des impératifs de la concurrence au Canada et à l'étranger, et des complexités juridiques qui voilent le caractère distinctif des quatre secteurs et nuisent à l'uniformisation du système de surveillance et de réglementation.

Merci, monsieur le président. Je m'excuse pour la longueur de mon exposé.

Le président: Monsieur Ritchie, vos observations étaient très pertinentes et je cède maintenant la parole au premier intervenant, M. Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Monsieur Ritchie, j'ai environ quatre questions sur lesquelles vous pourrez peut-être éclairer le comité. Dans votre première observation, vous insistez sur le fait que rien ne peut remplacer une gestion honnête et compétente. Cela est sans aucun doute vrai des nouvelles compagnies et des acquisitions.

L'autre soir quelqu'un nous disait que le Royaume-Uni a mis en place un système assez complexe pour contrôler ce qu'on appelle la qualité et la compétence des gens qui doivent prendre des institutions en main ou devenir directeurs ou encore agents supérieurs de leurs institutions financières. Au risque d'être accusé de vouloir perpétuer le copinage, je voudrais savoir ce que vous pensez de ce système britannique?

M. Ritchie: Monsieur le président, ce système a peut-être un certain mérite. Cependant je crois que la Loi sur les banques prévoit l'examen au sens large de ces mêmes questions, puisque toutes les nominations à des postes de directeur sont annoncées au ministre, de même que les nominations à tous les postes de l'administration supérieure. Il sait qui sont les directeurs et les cadres supérieurs des banques; je présume qu'il a un certain droit de regard et qu'il pourrait intervenir s'il n'était pas satisfait des intéressés.

M. Attewell: Merci. Ma deuxième question porte sur vos investissements immobiliers. Vous avez entrepris un projet important à Toronto; je ne connais pas les sommes en cause, mais je pense que la Banque Toronto-Dominion a réalisé un investissement considérable dans le centre Eaton à Toronto. Certains doutaient du succès de l'entreprise; tout va très bien maintenant, mais à une certaine époque plusieurs personnes doutaient de cette affaire. Ma question est donc la suivante: Quelles lignes directrices proposeriez-vous que le Comité recommande quant aux activités des institutions financières dans le domaine immobilier? Je ne parle pas de succursales, mais de propriétés produisant un revenu, etc.

M. Ritchie: Monsieur le président, pour en venir à notre propre projet à l'angle des rues King et Bay, nous devons préciser que la Banque de Nouvelle-Écosse n'en est pas le promoteur. Nous sommes simplement propriétaires du terrain, que nous avons loué à long terme au promoteur; c'est ce dernier qui construira l'édifice. C'est pour cette raison que nous n'avons pas voulu inscrire beaucoup de propriétés immobilières sur notre état financier. Nous surveillons très

[*Texte*]

relation to our capital. I believe we have something like $300 million of fixed assets on our balance sheet at the moment.

Mr. Attewell: Thank you. On the third area, in your point number eight you mention $10 billion worth of what you call loan losses. Is that $10 billion worth of losses that were booked to the P and L, or . . . ? The CBA was explaining to us a little bit the other night about a five-year loan loss average. Is that the $10 billion actually that hit the P and L statement?

Mr. Ritchie: I wonder if I may refer that question to the expert on my left, Mr. Brooks, who has handled this in the bank for years. Mr. Brooks, would you discuss that?

Mr. R.L. Brooks (Executive Vice-President, Bank of Nova Scotia): Certainly, Mr. Ritchie. The $10 billion is a rough estimate of what we call the loan loss experience, which is the provision for loan losses established by the banks but not the amount that has hit the income statement in that same five-year period. That loan loss experience will of course hit the income statement through the five-year averaging formula over a period of time.

Mr. Attewell: What is the range roughly of the losses as a percentage of average assets with the banks on a pre-tax basis?

Mr. Brooks: For the Bank of Nova Scotia in 1984 our loss experience as a percentage of loans was 0.71%—in other words, just a little less than three-quarters of 1%.

• 1555

Mr. Attewell: That is pre-tax?

Mr. Brooks: That is pre-tax. And that is again the experience, not the provision charged to the income statement. That figure would range for other banks, of course, from . . . well, guess we were fairly close to the low among the major banks in that year; I do not know what the high would have been, but certainly higher than that.

Mr. Attewell: Would it be over 100 basis points?

Mr. Brooks: Oh, yes. Some banks would certainly have been over 100 basis points. Yes.

Mr. Attewell: In your opinion, what is the logic of the five-year averaging? Other financial institutions do not enjoy that rule.

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I think that issue has been debated for years. It obviously provides a smoothing-out exercise in years in which you have very substantial losses. It does give the smoothing effect, and I think, if you go back over any historical period, you will find that the net result is virtually the same. It is simply a smoothing exercise.

Mr. Attewell: The banks, in order to get a return on equity in the range of 12% to 15%, would require a return on assets after tax of about 55—I guess to 65 or 70—basis points, but that requires a leverage of some 20 times or 20-plus times.

[*Traduction*]

attentivement la part immobilière appartenant à la banque par rapport à sur capital. Sauf erreur, nos états financiers indiquent actuellement que nous avons environ 300 millions de dollars dans l'immobilier.

M. Attewell: Merci. Troisièmement, dans votre huitième observation, vous parlez d'une somme de 10 milliards de dollars que vous appelez des pertes sur prêts. Ces 10 milliards ont-ils été inscrits au registre des passifs et obligations, ou . . . ? L'ABC nous expliquait l'autre soir ce qu'était la moyenne de cinq ans pour les pertes sur prêts. Cette somme de 10 milliards de dollars a-t-elle été inscrite à l'état des passifs et obligations?

M. Ritchie: Permettez-moi de renvoyer cette question à l'expert assis à ma gauche, M. Brooks, qui s'occupe de ces questions pour nous depuis très longtemps. Monsieur Brooks, voulez-vous répondre?

M. R.L. Brooks (vice-président, Banque de Nouvelle-Écosse): Certainement monsieur Ritchie. Cette somme de 10 milliards de dollars est une évaluation de ce que nous appelons les pertes réelles sur prêts, c'est-à-dire les sommes que les banques ont prévues pour les pertes sur prêts, mais non la somme inscrite sur l'état des revenus pour cette même période de cinq ans. Grâce à la formule d'étalement sur cinq ans, l'effet de ces pertes sur l'état des revenus sera échelonné.

M. Attewell: Quelle est l'étendue de ces pertes avant impôt par rapport aux actifs moyens des banques?

M. Brooks: Pour la Banque de Nouvelle-Écosse, en 1984 nos pertes sur prêts représentaient 0.71 p. 100 de l'ensemble des prêts, soit un peu moins de trois-quarts de 1 p. 100.

M. Attewell: Avant impôts?

M. Brooks: Avant impôts. Et cela, c'est encore une question d'expérience, à l'inverse de la provision imposée à l'état des revenus. Pour les autres banques, ce chiffre irait j'imagine . . . en fait, pour cette année là, je pense que nous ne sommes pas loin du chiffre plancher pour les grosses banques; j'ignore ce qu'aurait pu être le plafond, mais il aurait certainement été plus élevé.

M. Attewell: Supérieur à 100 points?

M. Brooks: Certainement. Certaines banques auraient assurément dépassé les 100 points.

M. Attewell: À votre avis, pourquoi faire cette moyenne sur cinq ans? C'est une règle dont ne peuvent profiter d'autres établissements financiers?

M. Ritchie: Monsieur le président, cela fait des années qu'on en discute. De toute évidence, cette règle permet un aplanissement des extrêmes les années où les pertes sont très élevées. Cela permet un aplanissement et, si vous remontez en arrière, vous constaterez que le résultat était pratiquement le même. C'est simplement un aplanissement des extrêmes.

M. Attewell: Pour pouvoir obtenir un rendement de l'ordre de 12 à 15 p. 100 sur le capital investi, les banques doivent obtenir un rendement d'environ 55—voir 65 ou 70 points,

[*Text*]

Mr. Ritchie: Right.

Mr. Attewell: The question has come before this committee and there has been quite a debate on whether our major banks are too highly levered. Leverage is good in good times. On the way up it gives you the lowest cost of capital to the extent that you can leverage very high, but, when you get in the downside of leverage . . . well, you were just talking about loan loss experience there of, I guess, some which have ranged over 100 basis points, and you can pretty quickly just wipe out total earnings in a given year, except that the five-year average helps a little bit there. May I just ask your view on the impact if, for whatever reason, the committee thought that the Canadian financial system is too highly levered and should be geared down.

Mr. Ritchie: Fine. Just before I address that issue I wonder if we could come back to the five-year loss experience. With the five-year loss experience there is a charge to income on the averaging. There is a charge to equity on the absolute loss for that year. So you do have the two charges—one to your income statement, and the other one the debit to equity in the year in which that loss occurs.

Mr. Attewell: Excuse me. Yes, I do understand that but, as we said the other night, your P and L is hit with the net . . .

Mr. Ritchie: That is right.

Mr. Attewell: —averaging, so therefore your stock prices affect . . .

Mr. Ritchie: But your equity reflects what has actually happened that year.

Mr. Attewell: —what stock price your business is . . .

Mr. Ritchie: And that is fully disclosed.

Coming back to the question of leverage, that is an issue that has received, and continues to receive, a lot of attention, not only in Canada, but worldwide in the banking system. The point you make is absolutely correct, which is that in good times levering seems to creep up. In periods that we have gone through, certainly the regulators and I suggest management itself, have paid much greater attention to the leverage ratio, and we have been moving our leverage down.

The question of whether or not Canadian banks are more highly levered than other banking systems is a question that is somewhat difficult to answer, precisely because of the difference in calculating capital ratios for other systems. Our best estimate is that our capital ratios here, when you put them on a comparable basis, are very, very close to what the United States has. And we have been moving that leverage down.

[*Translation*]

j'imagine, sur leurs investissements, ce qui exige un facteur d'amplification d'au moins 20.

M. Ritchie: En effet.

M. Attewell: La question qui s'est posée au comité est qui a d'ailleurs été abondamment discutée est celle de savoir si nos principales banques ne sont pas trop sous-capitalisées. En période de vaches grasses, une sous-capitalisation n'est pas une mauvaise chose. Elle vous donne un capital à un prix imbattable dans la mesure où le facteur d'amplification peut être poussé très haut; par contre en phase décroissante . . . vous avez d'ailleurs vous-même parlé des pertes sur prêts qui peuvent parfois dépasser les 100 points, ce qui, certaines années, engloutit pratiquement tous vos gains, si ce n'est que vous pouvez l'amortir un peu en faisant la moyenne sur cinq ans. J'aimerais vous demandez ce que vous pensez des répercussions que cela entraînerait si, pour l'une ou l'autre raison, le comité arrivait à la conclusion que le système financier du Canada était trop sous-capitalisé et exigeait une capitalisation plus forte.

M. Ritchie: D'accord, mais avant de vous répondre, j'aimerais en revenir à la question de nos pertes sur cinq ans. Lorsqu'on fait la moyenne des pertes sur cinq ans, les rentrées sont amputées d'autant. Le capital-actions est amputé de l'équivalent de la perte absolue pour l'année en question. Il y a donc deux facteurs de défalcation, le premier s'appliquant au bilan des recettes et le second s'appliquant au capital-actions pour l'année à laquelle la perte est attribuable.

M. Attewell: Excusez-moi. D'accord, je vous comprends bien, mais comme nous le disions l'autre soir, c'est votre bilan des P et P qui est touché par la moyenne nette . . .

M. Ritchie: C'est exact.

M. Attewell: . . . de sorte que le prix des actions a une incidence . . .

M. Ritchie: Oui, sauf que le capital-actions suit l'évolution de la situation de l'année.

M. Attewell: . . . sur la valeur en Bourse de la compagnie . . .

M. Ritchie: Tout cela appartient au domaine public.

Pour en revenir à la question de la sous-capitalisation, c'est un problème qui reste à l'ordre du jour pour ce qui est du système bancaire, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Vous avez parfaitement raison de dire que, en période de vaches grasses, la sous-capitalisation semble s'intensifier. Pendant les périodes que nous venons de connaître, il est certain que les organes de réglementation comme d'ailleurs les conseils d'administration des banques ont suivi de beaucoup plus près cette question de la capitalisation et nous avons en conséquence eu tendance à réduire notre sous-capitalisation.

La question de savoir si les banques canadiennes sont davantage sous-capitalisées que les autres n'est pas une question facile, en raison précisément de la différence de calcul des taux de capitalisation dans les autres systèmes. D'après nos meilleures ressources, nos taux de capitalisation, toute proportion gardée, sont très semblable à ceux qui existent aux États-Unis. Et de plus, nous les avons encore améliorés. En ce

[*Texte*]

Insofar as our own case is concerned, I think our leverage relative to risk assets is something like 20:1. And we have brought that down from a high of probably 25 or so over the last three to four years.

The Chairman: We had an American bank here indicating that they were operating somewhere in the neighbourhood of 13.5:1, or 13:1.

• 1600

Could you explain how your system, our system, calculates things differently and how you can assure us that your leverage is not substantially higher than the Americans'?

Mr. Ritchie: In so far as the 13.5 goes, I would suggest that is an exception. In so far as attempting to reconcile the differences in the calculations goes, again, with your permission, may I ask Mr. Brooks to comment on that? Mr. Brooks has done a lot of work on this issue.

Mr. Brooks: Just to respond again to the 13.5, as Mr. Ritchie said, that would be an unusual American bank. There no doubt are some smaller banks, but the major U.S. bank . . .

The Chairman: It is the Schroeders Bank I am talking about. . . .

Mr. Brooks: Pardon me?

The Chairman: The Schroeders Bank in Boston.

Mr. Brooks: Could be.

The Chairman: There have been indications that others are very substantially lower in leverage.

Mr. Brooks: The norm for the major U.S. banks today, as they calculate it on what they call primary capital, is about 18 times as we understand it.

Of the essential differences—and again you have to understand that the systems are different in a lot of ways and I can only hit some of the more major ones—the first is that we define our asset base against which you are measuring the leverage to include letters of credit and guarantees which are contingent liabilities of the bank and not booked on the balance sheet. American banks do not include any off-balance-sheet items in their calculation.

The Chairman: They do not?

Mr. Brooks: The second major difference is that the American banks are allowed to include in their definition of primary capital—in our terminology "base capital"—a portion of their allowance for loan losses, their reserves that they have set aside out of earnings and equity to cover possible future loan losses. Canadian banks do not include any of their allowance, and specifically are not allowed to include any of their allowance.

[*Traduction*]

qui nous concerne donc, notre taux de capitalisation par rapport à nos investissements à risques sont de l'ordre de 20 pour 1, et ce rapport a diminué depuis trois ou quatre ans, lorsqu'il était à 25 pour 1 ou plus encore.

Le président: Une banque américaine nous a déclaré que le sien était de l'ordre de 13.5 ou de 13 pour 1.

Pourriez-vous nous expliquer en quoi votre système, en fait notre système, calcule les choses différemment et que pourriez-vous nous dire pour nous prouver que notre taux de capitalisation n'est pas sensiblement inférieur à celui des Américains?

M. Ritchie: Pour en revenir au chiffre que vous mentionnez, les 13.5 pour un, il doit s'agir d'une exception. Pour ce qui est maintenant des différences de mode de calcul, j'aimerais avec votre permission demander à M. Brooks d'en dire quelques mots car il a beaucoup travaillé sur cette question.

M. Brooks: Pour en revenir au taux de 13.5 pour un, comme le disait M. Ritchie, il s'agit indubitablement d'un cas exceptionnel. Il y a évidemment des banques de moindre envergure, mais les principales banques américaines . . .

Le président: Je parlais du cas de la Banque Schroeders.

M. Brooks: Excusez-moi?

Le président: La Banque Schroeders de Boston.

M. Brooks: C'est possible.

Le président: Certains éléments semblent également nous prouver que d'autres banques encore ont un taux de capitalisation bien supérieur.

M. Brooks: Pour les principales banques américaines, le calcul se fait, et c'est la norme, sur ce qu'on appelle le capital primaire, et il est de l'ordre de 18 fois selon ce que nous pouvons voir.

L'une des différences fondamentales—et vous devez encore une fois bien comprendre que les deux diffèrent à bien des égards, et je ne puis ici que vous mentionner les principales différences—est que nous définissons notre actif, par rapport auquel vous mesurez le taux de capitalisation, en y ajoutant les lettres de crédit et les garanties qui sont des engagements conditionnels de la banque qui ne figurent pas au bilan. Par contre, les banques américaines ne tiennent aucunement compte dans leur calcul des éléments qui ne figurent pas au bilan.

Le président: Vraiment?

M. Brooks: La seconde différence d'importance est que les banques américaines peuvent inclure dans leur définition du capital primaire—ce que nous appelons notre capital de base—une partie de leur provision pour pertes sur prêts, qui sont les réserves qu'elles doivent constituer à même leurs profits et leur capital-actions pour couvrir d'éventuelles pertes. Les banques canadiennes de leur côté ne le font pas, en fait cela leur est interdit.

[*Text*]

There are problems in the way the loan loss is accounted for in the two countries that make it hard to be precise about how much of the comparable figures is included, but there is definitely a difference.

Mr. Attewell: Excuse me; are you permitted to use deferred taxes in your base?

Mr. Brooks: In neither country are you permitted to use deferred taxes in your base. You are, interestingly enough, in the United Kingdom, I believe, although they have been changing their rules and they are somewhat in a state of flux.

The third major difference between the two is that the American banks are allowed to include in their base capital certain forms of debt capital called equity contract notes and equity commitment notes, which amount really to promises to raise equity capital in the future and replace the debt with equity, but the equity has not as yet been raised. We are not allowed to include anything of that form.

Those are the major differences.

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: No, thank you.

The Chairman: Mr. Riis.

Mr. Riis: Mr. de Jong will go.

Mr. de Jong: I note in your remarks on page 2 concerning the CCB that, notwithstanding that the system had two site auditors, something did go wrong. You suggested in your comments that the regulators may not have used all the powers open to them, that human shortcomings may have been responsible.

When you were involved with the other chartered banks and meeting with government officials to put a package together to bail out the CCB, did you or any of the other banks express some concern about the figures the Inspector General had, which were basically, I would imagine, the auditor's figures on the CCB?

Mr. Ritchie: I do not think they were the auditor's figures. I think they were numbers given by management to the Inspector Ggeneral, if I recall from the testimony that has been given. Did we have any concern about the absolute level of those numbers? I think the answer has to be that we questioned them in the sense that the year-end was over and then I guess five months later the number is much higher. We had some concern, yes.

• 1605

Mr. de Jong: Mr. Mulholland, the Chairman of the Bank of Montreal, in a committee meeting last week informed me that offers were made by the chartered banks to put a group together, sworn to secrecy, to go into the bank and to come back with a more accurate picture of what the true state of the bank really was. He suggested that a fair idea could have been gained within around three days. Would you confirm that?

[*Translation*]

Il y a également dans les deux pays des problèmes dus à la façon dont les pertes sur prêts sont portées au bilan, ce qui fait qu'il est très difficile de procéder à des comparaisons précises, mais quoi qu'il en soit il y a effectivement une différence.

M. Attewell: Excusez-moi, mais pouvez-vous vous servir dans votre capital de base des impôts reportés?

M. Brooks: Non, et les États-Unis ne l'autorisent pas non plus. Par contre, la chose ne manque pas d'intérêt, c'est le contraire je crois au Royaume-Uni, même si les règles là-bas ont changé et que la situation y soit un peu floue.

La troisième grosse différence entre les deux tient au fait que les banques américaines peuvent ajouter à leur capital de base certaines formes de capital souscrit, en l'occurrence les billets de souscription de capital-actions et les ordres d'achat de capital-actions, qui reviennent en fait à une simple promesse de relèvement du capital-actions visant à remplacer des emprunts par du capital-actions, même si ce dernier n'a pas encore été souscrit. Nous par contre, nous ne pouvons pas le faire.

Voilà donc les principales différences.

Le président: Monsieur Attewell.

M. Attewell: Non, je vous remercie.

Le président: Monsieur Riis.

M. Riis: Ce sera M. de Jong.

M. de Jong: Je relève à la page 2 de votre texte relatif à la BCC que, malgré la présence sur place de deux vérificateurs, quelque chose n'a pas marché. Vous dites dans vos notes que les chargés de réglementation n'ont peut-être pas utilisé tous les pouvoirs auxquels ils auraient pu recourir et que peut-être il s'agit d'une erreur humaine.

Lorsque vous avez renontré, avec les représentants des autres banques à charte, les gens du gouvernement afin de mettre au point une opération de renflouement de la BCC, avez-vous manifesté quelques inquiétudes, vous-mêmes ou une autre banque, à propos des chiffres dont disposait l'inspecteur général et qui étaient j'imagine ceux des vérificateurs?

M. Ritchie: Je ne pense pas qu'il s'agissait de chiffres de vérification mais plutôt des chiffres fournis par l'administration de la banque à l'inspecteur général, si toutefois je me souviens bien de ce qui avait été dit. Avions-nous quelques inquiétudes à propos de l'envergure absolue de ces chiffres? Je pense que nous avions quelques doutes à leur sujet dans la mesure où l'exercice était déjà terminé et où, cinq mois plus tard, les chiffres étaient beaucoup plus élevés. Effectivement, nous étions un peu mal à l'aise.

M. de Jong: M. Mulholland, le président de la Banque de Montréal, m'a dit la semaine dernière à l'occasion d'une séance de Comité que les banques à charte avaient proposé de mettre sur pied un petit groupe de gens qui, sous le sceau du secret, se seraient rendus sur place pour étudier la situation de la banque et seraient revenus avec une idée plus précise de la véritable situation financière de cet établissement. Il avait

[*Texte*]

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, that is a value judgment. Whether it is 3 days or 30 days or 300 days, I think the answer to that question is: how many competent people can you put in? I guess maybe you could argue that if you put 100 people in for 3 days, or 30 people in for 3 days, adequately organized, adequately managed, I guess you could get a good feel. There is no doubt that you could have put a number of people in to take a sort of quick runover of the quality of those assets. I do not know in terms of the number of days it would take.

Mr. de Jong: But that offer was made to the government.

Mr. Ritchie: Excuse me?

Mr. de Jong: That offer was made.

Mr. Ritchie: That offer was made to provide assistance, if they required it, to make available experienced credit officers from the member group to go in and give what assistance, or give the assistance that was required to take a quick evaluation of those assets.

Mr. de Jong: And that was turned down?

Mr. Ritchie: No, I do not . . . Mr. Chairman, it was not turned down. I think, speaking from our own experience, we provided, I believe, two people on the Saturday; they went in late Saturday and they worked during Sunday. But I think in all fairness you recognize the fact that there was the deadline of opening that bank the next morning. So all were working against a very tight deadline.

Mr. de Jong: Was any concern expressed about that deadline? I mean, it seemed to me that the clock started ticking when the Federal Reserve Bank in San Francisco notified both the subsidiary in San Francisco of the CCB, the CCB and the regulators here in Ottawa that some corrective action had to occur, and that was around February 20. And yet the group was not called in until, it seems to me, almost like the twenty-fourth hour, when you had your backs up against the wall and it was a situation of sign now or the bank closes. Do you feel that sort of tight timing situation was necessary? Was there any concern expressed that perhaps this exercise should have been gotten into a week or so earlier?

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I guess we can all play that Argo game that was a disaster Sunday; we can play it all again today and do it in a different way. I think that . . . I do not know when the clock started to tick, and that obviously is a question that could be answered by people who were closer to it. I think in terms of using the expression "when did the clock start to tick", we were called in on Friday. That is normal when you have a crisis of that nature. At least you have the weekend to try to sort out or put together a package, if it is

[*Traduction*]

ajouté qu'on aurait pu ainsi se faire une bonne idée de la situation en trois jours environ. Pourriez-vous le confirmer?

M. Ritchie: Monsieur le président, c'est essentiellement un jugement de valeur. Qu'il s'agisse de trois jours, de 30 jours ou de 300 jours, la réponse à la question ne peut être que ceci: combien de gens compétents pouvez-vous envoyer? On pourrait soutenir j'imagine que si vous envoyez 100 personnes pendant trois jours ou 30 personnes pendant trois jours, s'ils sont bien organisés, bien dirigés, vous pourriez effectivement avoir une bonne idée de la situation. Il est indubitable qu'on aurait pu ainsi rassembler un certain nombre de gens qui auraient parcouru rapidement les livres pour se faire une idée de la qualité des investissements, mais j'ignore le nombre de jours qu'il aurait fallu pour y arriver.

M. de Jong: Il n'empêche que c'est une proposition qui avait été faite au gouvernement.

M. Ritchie: Pardon?

M. de Jong: C'est une proposition qui avait été avancée.

M. Ritchie: Nous avions effectivement offert de prêter main forte, en cas de besoin, en mettant à la disposition du gouvernement des agents de crédit expérimentés travaillant pour les membres du groupe et qui, comme je le disais, iraient prêter main forte ou feraient le nécessaire pour procéder à une évaluation rapide du portefeuille.

M. de Jong: Et cette offre a été refusée?

M. Ritchie: Non, je ne pense . . . Monsieur le président, l'offre n'a pas été refusée. Parlons d'expérience, je puis vous dire que nous avons effectivement fourni ce samedi-là deux collaborateurs qui sont arrivés en fin de journée le samedi et qui ont travaillé toute la journée du dimanche. Il faut toutefois reconnaître, en toute objectivité, qu'il y avait cette échéance, lors d'ouverture de la banque le lendemain matin. Tout le monde avait donc dû travailler contre la montre.

M. de Jong: Et précisément, cette échéance, avait-elle inquiété quelqu'un? Je veux dire par là qu'à mon avis les aiguilles avaient commencé à tourner au moment où la Banque fédérale de réserves à San Francisco avait informé à la fois la filiale locale de la BCC, la BCC et les organes réglementaires d'Ottawa qu'une intervention s'imposait, et cela remontait au 20 février. Et pourtant, il me semble que le groupe en question n'a été constitué qu'à la toute dernière minute, au moment même où vous étiez littéralement acculé et où la seule alternative était de signer ou de fermer la banque. Pensez-vous vraiment qu'une telle course contre la montre était nécessaire? Quelqu'un n'a-t-il pas dit à un moment donné qu'il aurait peut-être fallu commencer tout cela une semaine plus tôt?

M. Ritchie: Monsieur le président, nous pourrions je pense tous facilement jouer le même jeu rétrospectivement et procéder d'une façon tout à fait différente. À mon avis . . . Je ne sais pas vraiment quand les aiguilles se sont mises à tourner, j'imagine que c'est une question à poser plutôt à des gens beaucoup plus directement impliqués. Mais pour reprendre l'expression «lorsque les aiguilles se sont mises à tourner», on nous a convoqués le vendredi. C'est tout à fait normal dans les crises de ce genre. Au moins pouvons-nous compter sur la fin

[*Text*]

possible, on the weekend, because they are normally closed on Saturday and Sunday. Certainly, I guess with all the benefit of hindsight, all of us would like to have had more time to take a look at it and hold a detailed examination. The bottom line was that the bank had to open or close on Monday morning.

• 1610

The decision was made to open it. I think we all left Ottawa here that Monday morning at something like 2 A.M. There were only about four hours left.

Mr. de Jong: Did you and the other commercial banks feel the package that was put together would have been adequate; you had in fact brought a package together that would have saved the bank?

Mr. Ritchie: Based on the facts that were given, we felt . . . I am sorry, I cannot speak for the others. Speaking for ourselves, we felt there probably was a fighting chance this bank would survive. But that was based on the facts and the numbers provided at that time.

Mr. de Jong: But there was some uncomfortableness about those . . .

Mr. Ritchie: Absolutely, there was uncomfortableness. When you sit down on a weekend and you see a problem of that size, the obvious question that goes through your mind is: What else? To say I left that room with an absolute feeling of comfort . . . I do not think you could say that.

Mr. de Jong: As an experienced banker, had you been in the decision-making chair, would you have made that gamble?

Mr. Ritchie: Would I have made what gamble?

Mr. de Jong: The gamble of the commitments that were required to maintain the bank, given the information you had. Had you been in the chair, where you would have had to have made that decision whether to go ahead or not, on the information you had and the time period you had to make that decision in, as an experienced banker, would you have said: Let us give it a chance; let us give it a shot?

Mr. Ritchie: I do not think I could answer that hypothetical question.

Mr. de Jong: I recognize it is hypothetical.

Mr. Ritchie: Obviously, with all the benefit of hindsight, it does not look that good.

The Chairman: You still put up your money.

Mr. Ritchie: Yes.

Mr. de Jong: But then did you start withdrawing your deposits from there too?

Mr. Ritchie: No, sir, we did not.

[*Translation*]

de semaine pour essayer de s'y retrouver, pour mettre quelque chose sur pied, dans la mesure du possible, pendant la fin de semaine, puisque les banques normalement sont fermées le samedi et le dimanche. J'imagine effectivement, mais encore une fois rétrospectivement, que nous aurions tous préféré pouvoir disposer d'un peu plus de temps pour étudier la situation d'une façon plus détaillée. Mais en fin de compte, il n'en reste pas moins que lundi matin il fallait soit ouvrir, soit fermer la banque.

Et ainsi fut-il décidé de l'ouvrir. Nous avons tous je crois quitté Ottawa ce lundi matin vers les 2 heures et il ne restait alors que 4 heures.

M. de Jong: Les autres banques et vous-mêmes aviez-vous le sentiment que l'opération que vous aviez montée aurait dû suffire et que vous auriez ainsi pu sauver la banque?

M. Ritchie: D'après ce que nous connaissions, nous avions le sentiment . . . excusez-moi, mais je ne peux pas me faire le porte-parole des autres. Quoi qu'il en soit, nous avions quant à nous le sentiment que la banque, si elle se battait, avait probablement de bonnes chances de survivre mais cette conclusion était basée sur les faits et les chiffres que nous avions reçus à ce moment-là.

M. de Jong: Vous étiez néanmoins un peu mal à l'aise . . .

M. Ritchie: Effectivement, nous étions mal à l'aise. Lorsque vous vous attelez, une bonne fin de semaine, à un problème de cette envergure, la question évidente qui vous vient à l'esprit est que faire sinon? Et je ne pense pas pouvoir vous dire que j'ai quitté la salle en me sentant parfaitement à l'aise, non.

M. de Jong: Vous qui avez l'expérience de la banque, si vous aviez dû prendre seul la décision, auriez-vous couru le risque?

M. Ritchie: Aurais-je couru?

M. de Jong: Le risque, c'est-à-dire les engagements nécessaires pour sauver la banque, compte tenu des données que vous aviez. Si vous aviez eu à décider, si vous aviez dû prendre seul la décision de donner le feu vert ou non, d'après les renseignements dont vous disposiez et avec le peu de temps que vous aviez, vous qui avez l'expérience du milieu bancaire, auriez-vous dit: risquons le coup, donnons-leur leur chance?

M. Ritchie: Je ne pense pas pouvoir répondre à cette question hypothétique.

M. de Jong: J'admets qu'elle est hypothétique en effet.

M. Ritchie: Il est évident que, rétrospectivement, la situation est nettement moins rose.

Le président: Mais pourtant, vous avez avancé votre argent.

M. Ritchie: En effet.

M. de Jong: À quel moment avez-vous commencé à retirer vos dépôts de la banque?

M. Ritchie: Nous ne l'avons pas fait.

[*Texte*]

Mr. de Jong: In that period of time, in terms of where the bail-out package and in terms of where the Labour Day weekend where the plug was pulled . . . you did not withdraw any deposits you had in it?

Mr. Ritchie: No, sir, we did not.

Mr. de Jong: How did you feel about the management of CCB? I understand as well there was quite a concern by the chartered banks about the quality of management.

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I was not that close to the bank, properly to assess management. I did not know the CEO except simply to say hello. I had absolutely no opportunity to evaluate the quality and judgment of the management.

Mr. de Jong: I understand as well that some of the other bankers in the room had expressed some concern about the competency of the management and some of them had suggested that the first order of business was an immediate change in management and management practices.

Mr. Ritchie: Obviously if you have losses of that magnitude, you do have to ask how good the management was. I think that is a very logical question to ask: Is the bank capably managed?

Mr. de Jong: Part of the justification, as we understand it, for the bail-out was the effect the failure of the CCB at that time would have had in international circles. Did you consider that to be a valid concern?

Mr. Ritchie: That is a value judgment. I personally do not share the view that that would have caused any major ripple in the international markets. But on the attempt to restructure—and that is how I would like to define that, rather than as a bail-out—I was struck very much by the fact that the banking system in Canada has been regarded as a very stable, sound system. In my view it is still regarded as that.

• 1615

In looking at the structure of the deposits of this bank, and particularly the exposure of deposits by western Canadian depositors—and I am speaking here of credit unions, both large and small, municipalities both large and small—the abrupt closing of that bank worried me not necessarily in the absolute amount but in the spin-off effect that has on the multitude of the number of smaller communities in western Canada. I felt at that time and I still strongly feel that it was a calculated risk shared by the banks, the federal government, and the Province of Alberta if this bank could be restructured without disruption to a multitude of smaller financial organizations in western Canada.

Mr. de Jong: That disruption has occurred now.

Mr. Ritchie: That is right.

[*Traduction*]

M. de Jong: Pendant cette période, entre le moment où l'opération de renflouement a été montée et cette fin de semaine de la fête du travail lorsque le haut-là a été mis . . . vous n'avez retiré aucun dépôt?

M. Ritchie: Aucun.

M. de Jong: Que pensiez-vous de la direction de la BCC? Il me semble que les banques à charte avaient de sérieuses réserves à propos de la qualité de l'administration de cet établissement.

M. Ritchie: Monsieur le président, je n'étais pas assez proche de cette banque pour pouvoir porter un jugement de valeur sur la qualité de sa gestion. Je n'en connaissais pas le PDG, si ce n'est pour l'avoir simplement rencontré. Il ne m'était absolument pas possible de porter un jugement sur la qualité de la direction.

M. de Jong: Il semble également que certains de vos collègues qui étaient avec vous dans cette salle doutaient un peu de la compétence de l'administration de la banque et que certains d'entre eux avaient même affirmé que la première priorité devait être une refonte de l'administration et des méthodes de gestion.

M. Ritchie: Il est évident qu'avec des pertes de cette envergure, il faut se demander immédiatemnt ce que vaut la direction. C'est une question tout à fait logique: la banque est-elle bien gérée?

M. de Jong: Selon ce que nous pouvons voir, le renflouement se justifiait en partie par les répercussions possibles de la faillite de la BCC dans les milieux internationaux à l'époque. Estimez-vous que cet argument soit valable?

M. Ritchie: Ici aussi, c'est un jugement de valeur. Personnellement, je ne pense que cette faillite aurait fait beaucoup de vagues dans les milieux internationaux. Pour ce qui est de la tentative de restructuration—je préfère définir les choses ainsi, une restructuration plutôt qu'un renflouement—ce qui m'avait frappé, c'est le fait que le système bancaire au Canada a toujours été considéré comme très stable et très sain et j'ajouterais que c'est toujours le cas.

Si l'on regarde la structure des dépôts dans cette banque, et particulièrement le nombre de dépôts par des déposants de l'ouest canadien—et je veux parler ici des caisses de crédit, petites et grandes, des municipalités, petites et grandes—la fermeture soudaine de cette banque m'inquiète non pas dans l'absolu, mais à cause de ses retombées sur la multitude de petites localités dans l'ouest du Canada. J'estimais à l'époque et je suis toujours fermement convaincu qu'il s'agissait d'un risque bien pesé que se partageaient les banques, le gouvernement fédéral et la province d'Alberta afin de voir s'il n'était pas possible de restructurer cette banque sans perturber la multitude de petites institutions financières dans l'ouest canadien.

M. de Jong: Cette perturbation s'est produite.

M. Ritchie: En effet.

[*Text*]

Mr. de Jong: So it comes back to the question of whether the package that was put together was adequate and whether, given the magnitude of the gamble and how much was involved, more information was needed and whether a prudent decision meant more information should have been gathered before that final decision was made. Would it be fair to say, sir, that it was the consensus in that room of the commercial bankers that for them the bottom line was that really more information should have been gathered before that final decision was made?

Mr. Ritchie: To answer your question, I guess bankers are always accused of always wanting more information; we hear that . . .

Mr. de Jong: I know; that is my experience too.

Mr. Ritchie: —criticism levelled at us all the time, that we are always wanting more information. Obviously we would have liked to have had more information, but the bottom line was that time was running out and the bank had to open or close by, I think, 7 o'clock our time, because it had branches in the east. We were running out of time. I think all of us, if we had had more information, would have felt more comfortable.

Mr. de Jong: Right.

Mr. Ritchie: But the clock had run out.

Mr. de Jong: Thank you.

The Chairman: Thank you very much. Can we go on to Mr. Dorin?

Mr. Dorin: Thank you, Mr. Chairman. I would like to change the subject a little and refer to your brief, where you suggest that the green paper has failed to take the international context fully into account with regard to, I presume, the banks and possibly other financial institutions. I wonder if you could elaborate on that, because we have not spent a lot of time dealing with it. It is on page four of your brief where you make the comment. We have not spent a lot of time in this committee so far talking about international implications. Would you expand on that just a bit?

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I guess the point we are making here is simply this: If the Canadian financial institutions are going to be players in the international market . . . Sometimes we feel there is a tendency to forget that one of the assets we have in Canada is world-wide financial institutions—that is, our banking system, insurance companies and what not. I think just on that issue there are some numbers that are bandied around here. Our best estimate is that the contribution from international banking of the Canadian banks last year was in the area of about $500 million; that is income earned by Canadian banks in their international operations. The point we are making here is that there are a number of large international banks based in Canada. We have a reputation of an excellent banking system, and with what is happening in the international financial community, the rapid changes that are occurring, if we are not able in our home market to build up the expertise, the systems that are required, then we are not going to be able to compete on an ongoing

[*Translation*]

M. de Jong: Pour revenir à la question de savoir si les mesures envisagées étaient adéquates et si, étant donné l'enjeu et les sommes en cause, il n'aurait pas fallu avoir plus de renseignements et s'il n'aurait pas été prudent d'obtenir plus de renseignements avant de prendre la décision finale. Serait-il juste de dire, monsieur, que c'était le sentiment dans cette pièce remplie de banquiers commerciaux, qu'en dernière analyse, il aurait fallu avoir plus de renseignements avant de prendre cette décision finale?

M. Ritchie: Pour répondre à votre question, je suppose qu'on accuse toujours les banquiers de vouloir plus de renseignements; on entend souvent . . .

M. de Jong: Je sais; c'est également mon expérience.

M. Ritchie: . . . cette critique à notre égard, que nous voulons toujours obtenir plus de renseignements. Manifestement, nous aurions aimé avoir plus de renseignements, mais en dernière analyse, le temps manquait, il fallait que la banque ouvre ou ferme ses porte, je crois, avant 7 heures, à cause des succursales dans l'est. Le temps nous manquait. Je crois que nous aurions tous aimé avoir plus de renseignements, nous aurions tous été plus à l'aise.

M. de Jong: En effet.

M. Ritchie: Mais le temps nous manquait.

M. de Jong: Merci.

Le président: Merci beaucoup. Pouvons-nous maintenant passer à M. Dorin?

M. Dorin: Merci, monsieur le président. J'aimerais changer de sujet et me reporter à votre mémoire où vous dites que le Livre vert ne tient pas pleinement compte du contexte international en ce qui concerne, je présume, les banques et peut-être d'autres institutions financières. Je me demande si vous pouvez nous en dire plus long à ce sujet, car nous n'avons pas consacré beaucoup de temps à cette question. C'est à la page 4 de votre mémoire. Nous n'avons pas consacré beaucoup de temps à discuter des répercussions internationales. Pouvez-vous nous en dire un peu plus long?

M. Ritchie: Monsieur le président, nous essayons simplement de faire valoir ceci: si les institutions financières canadiennes doivent continuer à jouer sur le marché international . . . nous avons parfois l'impression qu'on oublie que l'un des avantages du Canada, c'est d'avoir des institutions financières mondiales—c'est-à-dire notre réseau bancaire, nos compagnies d'assurance, et le reste. Je crois que justement des chiffres ont circulé à ce sujet. D'après nos meilleurs calculs, le secteur bancaire international a versé l'an dernier quelque $500 millions aux banques canadiennes; il s'agit des revenus que les banques canadiennes ont tiré de leurs activités internationales. Nous essayons de faire valoir ici qu'il y a plusieurs grandes banques internationales dont le siège social est au Canada. Nous avons la réputation d'être un excellent réseau bancaire. À la lumière de ce qui se produit dans les milieux financiers internationaux, l'évolution rapide qui s'y produit, si nous ne sommes pas en mesure d'acquérir la compétence chez-nous, et de mettre au point les systèmes nécessaires, alors nous

[*Texte*]

basis in the rapidly changing international environments, and we think that is to the detriment of both the banks and this country.

• 1620

Mr. Dorin: On your foreign operations, one of the things we constantly read about is the exposure of the Canadian banks and the system regarding their foreign loans. Do you treat those loans differently than you treat loans in Canada with regard to, I suppose, your assessment of assets, your assessment of risk? I wonder if you could comment generally relative to the exposure of your domestic loans.

Mr. Ritchie: All loans presumably are assessed relative to the risk, and if you are asking if we have a different risk assessment then the answer is no. It is not. We have the same assessment. In terms of the question of exposure, sometimes I think we forget that a number of the Canadian banks have been in this international market for a very long time. We have been in the international market since 1885. You have ups and downs in country exposure as you have ups and downs in real estate, agriculture, fishing, lumbering and whatever. If you lend money you obviously have some risk. It is a risk assessment, the diversification of risks in terms of exposure. I think, if you look at our numbers over the last four to five years, about 75% of our loss experience of that number we mentioned earlier—and I think that is reasonably true of the other banks—is in Canada and our loss experience in our international loans is roughly 25%. So the breakdown has been pretty well 75:25.

Mr. Dorin: One of the things we have talked about in this committee is in terms of financial institutions. This was probably in regard mostly to trust companies, their ability to put certain amounts of their assets or limits on amounts of their assets in particular kinds of ventures, such as real estate, limited to either a percentage of their total assets or some factor of their capital, the idea being when we measure it against capital—you obviously suggested adequate is required . . . I think that was perceived by many members of the committee as the best measurement of overall risk of the financial institution.

Are there any limits now on foreign loans? I believe there are, are there not?

Mr. Ritchie: Limits on foreign loans?

Mr. Dorin: Yes. Are you limited in the amount of foreign lending you can have?

Mr. Ritchie: In terms of absolute?

Mr. Dorin: Absolute, yes.

Mr. Ritchie: No, we are not. But we do watch the exposure relative to the size of the bank obviously, as we do to any other group of lending.

Mr. Dorin: Other financial institutions or the non-banks are limited, though? Is that not the case?

Mr. Ritchie: Are limited . . . ?

[*Traduction*]

ne pourrons pas continuer à soutenir la concurrence internationale en évolution rapide, ce qui serait au détriment, à mon avis, et des banques et du pays.

M. Dorin: Au sujet de vos activités à l'étranger, on lit fréquemment que les banques canadiennes consent des risques à cause des prêts à l'étranger. Traitez-vous ces prêts différemment de vos prêts au Canada? Évaluez-vous différemment l'actif et vos risques? Pourriez-vous nous faire quelques commentaires, d'une façon générale, sur les risques que vous courez ici en matière de prêts.

M. Ritchie: Tous les prêts font l'objet, d'une évaluation en fonction des risques qu'ils présentent, et nous ne les évaluons pas différemment. Pas du tout. Nous utilisons les mêmes critères d'évaluation. Quant à la présence des banques canadiennes, on oublie parfois que cela fait longtemps qu'elles oeuvrent sur le marché international. Nous sommes sur le marché international depuis 1885. Il y a eu des hauts et des bas comme il y en a dans l'immobilier, l'agriculture, la pêche, les pâtes et papiers et tout le reste. Si vous prêtez de l'argent, manifestement, vous courez quelques risques. Il faut les évaluer et il faut les diversifier. Si vous regardez nos chiffres au cours des quatre à cinq dernières années, environ 75 p. 100 des pertes dont nous avons parlé précédemment—et je crois que cela vaut pour les autres banques—ces pertes se situent au Canada alors que nos pertes sur les prêts internationaux se situent à environ 25 p. 100. Donc, la proportion est plus ou moins de 75 contre 25.

M. Dorin: L'un des aspects dont nous avons discuté ici au comité, c'est celui des institutions financières. En ce qui concerne surtout les fiducies, la possibilité qu'elles ont d'investir une partie de leur actif, une partie limitée, dans des secteurs tels que l'immobilier, selon un pourcentage de leur actif global ou un certain facteur de leur capital, l'idée étant que lorsque nous comparons ces investissements à leur capital—vous suggérez manifestement que cela correspond aux besoins . . . je crois que de nombreux membres du comité y ont vu là la meilleure façon de calculer le risque global d'une institution financière.

Les prêts à l'étranger sont-ils plafonnés? Ils le sont n'est-ce-pas?

M. Ritchie: Les prêts à l'étranger sont-ils plafonnés?

M. Dorin: Oui. Le nombre de prêts que vous pouvez consentir à l'étranger n'est-il pas limité?

M. Ritchie: En terme absolu?

M. Dorin: Absolu, oui.

M. Ritchie: Non. Toutefois, nous surveillons manifestement les prêts par rapport à l'envergure de la banque tout comme nous le faisons pour les autres prêts.

M. Dorin: Toutefois les institutions financières autres que les banques sont limitées? N'est-ce-pas?

M. Ritchie: Sont limitées . . . ?

[*Text*]

Mr. Dorin: They are limited in the amount of foreign investment they can have?

Mr. Ritchie: That I do not know. But if it is public policy to limit the Canadian banks in the international markets then we are out of the ball game. I think, in terms of a number I just mentioned, the earnings attributed to the international operations of the banks last year were something in excess of $500 million. For instance, our exports of electricity were something like $1.2 billion. This is a service industry, and those numbers represent earnings back to Canada, not gross sales.

• 1625

Mr. Dorin: You made a comment that you support the Schedule C bank for a number of reasons, but it says first you think there are real economic benefits from more fully loading your distribution system. Do you envision, then, that you could make use of that Schedule C bank format, say in your bank? I am just wondering why you used the words "our distribution system".

Mr. Ritchie: Yes, it is our document. We have a thousand branches. Certainly in utilization of the facilities and in putting additional products through those branches, we think we can do it efficiently and effectively if given the power to do it.

On that issue, there is a recent article here by the Deputy Comptroller of the U.S. currency on the debate going on in the United States about whether or not banks should be allowed the privilege of handling insurance. He quotes a number here that the distribution costs if the branch banking system were used . . . there would be a reduction of roughly 15¢ per dollar of each insurance premium because of the efficiencies of the system.

Mr. Dorin: I guess the reason I was asking both these questions was that you have throughout your paper, and consistent with the other banks, made the case that we should not extend privileges to the non-banks without, if you like, giving you a quid pro quo. As I see it, however, you do have certain advantages right now over them, for example in your powers of foreign lending, which you claim are relatively profitable and which the non-banks do not have. So I suppose I am concerned about giving you additional powers or possibly putting ourselves in a situation where we might increase concentration. I guess that was the general reason I asked that question. If we open up these additional powers to the banks as well, presumably we would have to give some of the powers you now have to those other institutions. Are you averse to that?

Mr. Ritchie: No.

I am somewhat confused about this issue of the trust companies not having any powers to operate in the international market. Here is an advertisement in *Euromoney* for June; a full page for Royal Trust. Let me just quote from this:

> The Royal Trust has a major involvement in banking overseas. However, Canadian law does not allow it to use the

[*Translation*]

M. Dorin: Elles sont limitées quant à leurs investissements à l'étranger?

M. Ritchie: Je ne sais pas. Toutefois, si la politique gouvernementale limitait les activités des banques canadiennes sur les marchés internationaux, nous serions évincés. Comme je l'ai mentionné il y a un instant, je crois qu'on a attribué aux activités internationales des banques des revenus de plus de 500 millions de dollars l'an dernier. A titre indicatif, nos exportations en électricité se chiffraient à quelque 1.2 milliard de dollars. C'est une industrie de service, et ces chiffres représentent des recettes qui reviennent au Canada, non pas des ventes brutes.

M. Dorin: Vous avez mentionné que vous appuyez la formule des banques de l'annexe C pour plusieurs raisons, tout d'abord parce que vous estimez qu'il y a des avantages réels à tirer d'un réseau de distribution plus complet. Envisagez-vous dans ce cas que votre banque puisse prendre la forme d'une banque de l'annexe C. Je me demande tout simplement pourquoi vous dites: «votre réseau de distribution.»

M. Ritchie: Oui, c'est dans notre document. Nous avons mille succursales. Nous estimons que si l'on nous en donne le pouvoir, nous pourrons avec efficacité et efficience utiliser ces installations et offrir des services supplémentaires.

A ce sujet, j'ai un article récent ici du contrôleur adjoint des devises aux États-Unis où il est question du débat qui se déroule quant à savoir si l'on doit permettre aux banques de vendre des assurances. On y donne des chiffres sur le coût de la distribution par le réseau des succursales bancaires . . . On y gagnerait environ 15c. par dollar pour chaque prime d'assurance grâce à l'efficacité de ce réseau.

M. Dorin: Si j'ai posé ces deux questions, c'est parce que dans votre mémoire, vous faites valoir comme les autres banques qu'il ne faut pas accorder d'autres privilèges aux institutions non bancaires sans vous accorder quelque chose en échange. À mon avis, cependant, vous détenez certains avantages par rapport à ces autres institutions; par exemple vous pouvez prêter à l'étranger, ce qui est assez profitable d'après ce que vous dites, alors que les autres ne le peuvent pas. Je crains donc de vous accorder des pouvoirs supplémentaires ou éventuellement de nous placer dans une situation où nous augmenterons la concentration. C'est donc la raison pour laquelle j'ai posé cette question. Si nous accordons ces pouvoirs supplémentaires aux banques aussi, je présume qu'il nous faudra accorder certains de vos pouvoirs actuels à ces autres institutions. Vous y opposez-vous?

M. Ritchie: Non.

Je ne comprends pas très bien cette affaire des fiducies qui ne pourraient pas fonctionner sur les marchés internationaux. Voici une annonce publiée dans *Euromoney* de juin; une page entière réservée au Trust royal. Permettez-moi de la citer:

> Le Trust royal participe à un grand nombre d'activités bancaires à l'étranger. Toutefois, la Loi canadienne ne lui

[*Texte*]

term "banking" to describe any of our functions in Canada. Nevertheless, Royal Trust can offer our clients in Canada everything banks can offer, and considerably more.

That does not suggest that the trust companies are precluded from international banking, or why would they take a two-page ad in *Euromoney*?

Mr. Madden: Mr. Ritchie, both in your brief and in your opening statement you have been very supportive of the financial holding company concept in schedule C. However, at the same time in your brief you have pointed out that there are dangers in commingling the financial and the non-financial, and you pointed out the paper has not given recognition to that. Secondly, you have pointed out the absence of ownership restrictions on the financial holding company, particularly as it relates to self-dealing. You are concerned about it. Thirdly, you have understandably deplored the fact that the banks have been excluded from the financial holding concept. Is your support for the financial holding company concept conditional on some separation of financial and nonfinancial and on some form of ownership limitations?

• 1630

Mr. Ritchie: No, I do not think so. What we are saying here is that in the problem of self-dealing, we do not see an easy answer to that. We do see—and I think we made reference in this brief—that there probably is a combination of ways of attempting to safeguard against that. Broader ownership, is our view, is one, but not necessarily the only one. The question of separation of financial and non-financial, I think history proves that it is a temptation. Now, whether it is or is not is a question of fact. But all we are saying here is that if we want a stable financial system, then probably we should build in as many safeguards as we can against accidents that can happen. I am not saying that they should be excluded, but I think what we are saying is that these are danger signals.

Mr. Madden: Mr. Chairman, just to follow up, if I may. What I am trying to get at is whether or not your support for the financial holding concept is conditional on some sort of ownership limitations being imposed.

Mr. Ritchie: Absolutely not.

Mr. Madden: Thank you.

The Chairman: Mr. Johnston.

Mr. Johnston: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Ritchie, in your comments—and I apologize for not being here for them, but I have read them—you make reference to the CCB problem in these terms. You say that the fact that the CCB failed, notwithstanding two outside auditors, does not prove that the existing legislation is faulty. And you go on to say that it simply says that the regulators may not have used all the powers open to them, and that human shortcomings may have been responsible. Are you able

[*Traduction*]

permet pas d'utiliser l'expression «bancaire» afin de décrire nos activités au Canada. Néanmoins, le Trust royal peut offrir à sa clientèle canadienne les mêmes services que les banques, et même beaucoup plus.

Cela ne signifie pas que les fiducies ne peuvent exercer leur activité sur les marchés internationaux, pas plus que cela ne m'explique pourquoi le Trust Royal a publié une annonce de deux pages dans *Euromoney*.

M. Madden: Monsieur Ritchie, et dans votre mémoire et dans votre exposé, vous avez beaucoup insisté sur l'idée d'inclure les sociétés de portefeuille à l'annexe C. Toutefois, par la même occasion, dans votre mémoire, vous soulignez qu'il y a des risques si l'on mélange les institutions financières et non financières, et vous signalez que le document n'en tient pas compte. Deuxièmement, vous soulignez l'absence de restriction de propriété sur les sociétés de portefeuille et c'est surtout à l'égard des transactions intéressées. Vous vous en inquiétez. Troisièmement, et je le comprends, vous avez déploré le fait que les banques sont exclues des protefeuilles financiers. Appuyez-vous l'idée des sociétés de portefeuille sous réserve d'une distinction quelconque entre l'aspect financier et non financier ou d'une certaine forme de restriction sur la propriété?

M. Ritchie: Non, je ne le crois pas. Tout ce que nous disons ici, c'est que nous ne voyons pas de solution facile au problème des transactions intéressées. Nous voyons—et je crois que nous le mentionnons dans ce mémoire—qu'il y a probablement plusieurs façons d'essayer de s'en protéger. À notre avis, une propriété plus nombreuse, est un moyen, mais pas nécessairement le seul. Quant à la distinction entre le financier et le non-financier, je crois que l'histoire démontre que la tentation existe. Toutefois, c'est là une question de fait. Tout ce que nous disons ici, c'est que si nous voulons un réseau financier stable, il faudra probablement y inclure autant de sauvegardes que possible afin de nous prémunir contre les accidents qui peuvent se produire. Je ne dis pas qu'il faille les exclure, mais je crois que nous essayons de dire que ce sont là des signes de danger.

M. Madden: Monsieur le président, j'aimerais continuer dans la même veine, si vous le permettez. J'essaie d'apprendre si votre appui de l'idée des sociétés de portefeuille dépend de l'imposition de limites quelconques à la propriété.

M. Ritchie: Pas du tout.

M. Madden: Merci.

Le président: Monsieur Johnston.

M. Johnston: Merci, monsieur le président.

Monsieur Ritchie, dans vos commentaires—et je m'excuse de ne pas avoir été ici pour les entendre, mais je les ai lus—vous mentionnez le problème de la BCC de la façon suivante. Vous dites que ce n'est pas parce que la BCC a fait faillite, nonobstant deux vérificateurs externes, que cela prouve que les lois actuelles ont des lacunes. Vous poursuivez en disant que cela démontre tout simplement que les autorités de réglementation n'ont pas utilisé tous les pouvoirs à leur disposition et

[*Text*]

to tell us whether you had an opportunity of discussing the asset valuation of the CCB with the auditors during that fateful week-end of March 22?

Mr. Ritchie: No, we did not.

Mr. Johnston: I also understood you to say, in response to a question, I believe from one of my colleagues, that you thought that you walked away from this situation—I should not say walked away, but after you had agreed to commit to it—that you had concerns; you thought the bank might survive, but you had concerns at that time. Is that correct?

Mr. Ritchie: In response to the question," Was I comfortable when we left here early Monday morning?", I think I indicated that, no, I was not absolutely comfortable, because we did not have all the information; but, in my view, if the numbers had held up, then it seemed to me there was a reasonable chance that this bank could have survived and/or been restructured.

Mr. Johnston: Is it fair to say that your discomfort arose from a suspicion that the asset values might be overstated?

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I guess the suspicion of all bankers at this time is that you always ask twice about the value of collateral, particularly when you are in a problem situation. That does not say that . . .

Mr. Johnston: Did you ask twice?

Mr. Ritchie: Excuse me?

Mr. Johnston: Did you ask twice? We asked the same questions in the House, Mr. Ritchie.

The Chairman: We asked twice, too.

Mr. Johnston: Yes, we asked more than twice.

The Chairman: . . . three or four times.

Mr. Johnston: Regarding the CDIC, you made a point—it is your seventh point. You say that you do need co-insurance, and you go on to say that we badly need a discipline that restricts CDIC pay-outs to remain within the insured limits. Is this a message to the government with respect to the CCB and the Northland situations where they have declared that they intend to reimburse uninsured depositors?

Mr. Ritchie: No. I think it is a message, and I believe this was made in the Canadian Bankers Association brief. I think it is a signal and a message from the participants in CDIC that we are contributing to an insurance fund, the conditions of which are clearly outlined. Now if, for public policy reasons, payments are made over and above the amount contractually agreed in the insurance premium or the policy, that obviously is a matter of public policy. But we do not feel that this price should be paid by the CDIC and assessed back against the participants in the fund.

[*Translation*]

que l'erreur humaine en est peut-être responsable. Pouvez-vous nous dire si vous avez eu l'occasion de discuter de l'évaluation de l'actif de la BCC avec les vérificateurs au cours du week-end fatidique du 22 mars?

M. Ritchie: Non, nous ne l'avons pas fait.

M. Johnston: J'ai également cru vous entendre dire, en réponse à une question, de l'un de mes collègues je crois, que vous pensiez que vous vous étiez tirés d'affaire—je ne devrais pas dire tirés, mais après avoir convenu de vous engager—que vous aviez des inquiétudes; que vous pensiez que la banque survivrait peut-être, mais que vous aviez des inquiétudes à l'époque. Est-exact?

M. Ritchie: En réponse à la question: «Étais-je à l'aise lorsque nous sommes partis d'ici tôt le lundi matin?», je crois avoir dit que non, je n'étais pas tout à fait à l'aise, car nous n'avions pas tous les renseignements; toutefois à mon avis, si les chiffres s'avéraient justes, alors il me semblait qu'il y avait une chance raisonnable que la banque survivrait ou serait restructurée.

M. Johnston: Est-il juste de dire que votre malaise provenait du fait que vous soupçonniez la surévaluation de l'actif?

M. Ritchie: Monsieur le président, je crois que tous les banquiers dans une telle situation sont assez soupçonneux pour toujours demander deux fois la valeur de la garantie, surtout lorsqu'il y a un problème. Cela ne signifie pas que . . .

M. Johnston: Avez-vous demandé deux fois?

M. Ritchie: Pardon?

M. Johnston: Avez-vous demandé deux fois? Nous avons posé les mêmes questions à la chambre, monsieur Ritchie.

Le président: Nous avons demandé deux fois aussi.

M. Johnston: Oui, nous avons demandé plus de deux fois.

Le président: . . . trois ou quatre fois.

M. Johnston: Au sujet de la SADC, vous faites valoir—c'est votre septième point. Vous dites que vous n'avez pas besoin de coassurance, et vous dites que ce qu'il nous faut urgemment, c'est la discipline de limiter les remboursements de la SADC aux limites assurées. Voulez-vous faire passer ce message au gouvernement en ce qui concerne la BCC et la *Northland* puisque celui-ci a déclaré qu'il avait l'intention de rembourser les déposants qui ne sont pas assurés?

M. Ritchie: Non. Je crois qu'il y a un message, et je crois qu'il a été transmis dans le mémoire de l'Association canadienne des banquiers. Je pense qu'il s'agit d'un signal, d'un message de la part des participants à la SADC que nous contribuons à une caisse d'assurance, dont les conditions sont explicites. Si, pour des raisons de politique publique, des paiements sont versés qui dépassent les sommes qui ont fait l'objet d'ententes contractuelles dans la police d'assurance ou la prime, il est manifeste que cela relève de l'ethique publique. Mais nous ne pensons pas que de tels frais devraient être imputés à la SADC et transmis à ceux qui contribuent à la caisse.

[*Texte*]

• 1635

I think we are particularly making reference to what has happened in the last two to three years, where retroactively the amount of insurance was increased from $20,000 to $60,000, charged against that fund, and we feel that is unfair treatment to the participants in that fund.

Mr. Johnston: Then you do not accept the Wyman report's proposals with respect to the restructuring, refinancing of the CDIC deficit.

Mr. Ritchie: We do not accept them in the way they have outlined them. And as I mentioned, within the CBA we have indicated . . . In the CBA brief they have indicated their views as to how this could be done.

Mr. Johnston: And on the issue of co-insurance itself, are you . . . ? I am sorry, I did not see it in the brief that I have here, but have you expressed a view as to whether it should be from the first dollar or from a $20,000 base?

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I wonder if I may turn that question over to Mr. Bell, who is the in-house expert on co-insurance? Mr. Bell.

Mr. J.A.G. Bell (President and Chief Operations Officer, Bank of Nova Scotia): We supported the CBA's position that there should be co-insurance, but the co-insurance feature would cut in at about $20,000. Our view is that there is a level of depositor that perhaps should have 100% assurance. Having said that, I do not think we should at all minimize the fact that insurance in this country has been an incentive, in my mind, to riskier management decision and it has also been a disincentive to depositors to take proper judgment, and I think we have to be careful about the extent of coverage that we offer.

Mr. Johnston: Thank you very much.

The Chairman: Mr. Lanthier.

M. Lanthier: Monsieur Ritchie, mon collègue M. Johnston, voilà un moment, vous a posé une question et je voudrais concilier votre réponse avec la réponse que vous avez donnée à mon collègue M. de Jong quelque temps auparavant.

Je crois, si j'ai bien compris la question, qu'il vous a demandé si vous aviez eu l'occasion de discuter avec les autorités de la Banque commerciale canadienne, la première fois, si je me souviens bien lors de ce fameux week-end du mois de mars, et vous lui avez répondu que non. Cependant, vous aviez répondu à M. de Jong auparavant que les banquiers étaient représentés, auprès de l'inspecteur général des banques, par deux personnes au moment de cette enquête de la fin mars. Est-ce exact?

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, in terms of the first question that you make reference to, in so far as discussions with CCB directors and officers, I made the comment . . . The answer is no, we did not have the opportunity of discussing CCB with

[*Traduction*]

Nous faisons allusion, surtout, aux événements des deux ou trois dernières années, où l'assurance a été majorée rétroactivement de 20,00$ à 60,000$, somme qui a été retirée de la caisse, et nous pensons qu'il s'agit là d'un traitement injuste à l'égard de ceux qui contribuent à la caisse.

M. Johnston: Vous n'acceptez donc pas les propositions du rapport Wyman en ce qui a trait à la restructuration et au refinancement du déficit de la SADC.

M. Ritchie: Nous ne les acceptons pas de la façon dont elles sont formulées. Et, comme je l'ai dit, au sein de l'Association des banquiers canadiens nous avons déclaré . . . Le mémoire de l'Association des banquiers canadiens contient leurs points de vue quant à la façon la plus souhaitable de réduire ce déficit.

M. Johnston: Et sur la question du partage des risques lui-même, êtes-vous . . . ? Excusez-moi, je n'ai rien vu à ce sujet dans le mémoire que j'ai en main, mais avez-vous exprimé votre point de vue à ce sujet; devrait-il y avoir partage dès le premier dollar ou devrait-il y avoir un seuil de 20,000$?

M. Ritchie: Monsieur le président, puis-je demander à M. Bell de répondre à cette question, car c'est l'expert de notre Association sur les questions de partage de risques? Monsieur Bell.

M. J.A.G. Bell (président et chef de l'exploitation, Banque de Nouvelle-Écosse): Nous avons appuyé la position de l'ABC selon laquelle il devrait y avoir partage des risques, mais nous pensons que cela ne devrait s'appliquer qu'à partir d'un seuil d'environ 20,000$. Nous pensons qu'il devrait y avoir une catégorie de déposants qui devraient être assurés à 100 p. 100. Ceci étant dit, je pense qu'il ne faudrait pas minimiser le fait que dans notre pays l'assurance, à mon sens, a encouragé des décisions administratives moins prudentes et a aussi nui au jugement des déposants, et je pense que nous devons être très circonspect quant à l'étendue de la protection que nous offrons.

M. Johnston: Merci beaucoup.

Le président: Monsieur Lanthier.

Mr. Lanthier: Mr. Ritchie, my colleague, Mr. Johnston, put a question to you a moment ago, and I would like to see whether I can reconcile the answer you gave him to the answer you gave to another question put to you by my colleague, Mr. de Jong, before that.

I believe, if I understood the question properly, that he asked you whether you had had the opportunity of discussing the situation with the officers of the Canadian Commercial Bank, the first time, if I remember correctly, during that famous weekend in March, and you answered that you had not. However, to Mr. de Jong's previous question, you answered the bankers were represented in discussions with the Inspector General of Banks, by two persons when this investigation was carried out at the end of March. Is that correct?

M. Ritchie: Monsieur le président, quant à la première question auquelle vous faites allusion, relativement aux discussions avec les autorités de la BCC, j'ai dit . . . La réponse est non, nous n'avons pas eu l'occasion de discuter du cas de la

[*Text*]

the directors, although briefly, if I recall, Mr. McLaughlin was in early on one of the meetings, Friday, but not the directors or auditors, as I understood the question.

Mr. Lanthier: Okay.

Mr. Ritchie: Second, in terms of other discussions, there were obviously prolonged discussions with the Inspector General of Banks, together with other officials.

• 1640

M. Lanthier: D'accord! Mon collègue me précise qu'il avait dit: les «vérificateurs». Or, j'avais compris «l'inspecteur général des banques»; et vous vous êtes référé au «vérificateur». Cela illustre un peu la contradiction qui m'avait frappé, mais qui n'en était pas une, de fait . Je m'excuse donc.

Maintenant, voici une autre question. J'ai mal saisi la traduction—et je n'en veux pas aux interprètes—de deux expressions. Vous avez dit au début, en réponse encore à une question de M. de Jong, que vous n'avez pas craint un.., et je vais utiliser l'expression anglaise *ripple effect* sur la scène internationale. Cependant vous étiez convaincu qu'il y avait eu un *spin-off effect* sur la scène locale. Quand je dis locale, j'entends tout l'Ouest canadien. Pourriez-vous en dire davantage sur les différences que vous utilisez ou sur la traduction que vous utiliseriez, ou la définition des termes *spin-off effect* sur la scène locale et *ripple effect* sur la scène internationale?

Mr. Ritchie: Dealing first with the international scene, I think we have to bring the CCB problem into context. It represents less than 1% of the total assets of the Canadian banking system. It is not a large player in the international market, and I think it is safe to say that the large Canadian banks with balance sheets, experience and associations in the international markets would not have had any major effect.

On the reference to spin-off and ripple, in so far as the ripple effect or the spin-off effect on western Canada goes the concern I had—and I think it was shared by some others in that room—was simply that we understood that a number of, say, credit unions, other smaller municipalities and other companies in western Canada had deposits with the CCB. If all of a sudden that weekend it was closed and there was some question whether or not they would get their money back, then what worried me, at least, was the effect on those smaller credit unions in those smaller communities of western Canada.

M. Lanthier: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Mr. Riis.

Mr. Riis: Mr. Ritchie, when you went into that important weekend and received management's numbers—I think that is what you referred to—did the auditor general provide you with any other sets of numbers to assist you in making your decision to participate in this rescheduling of the situation?

[*Translation*]

BCC avec les directeurs, sauf que, si ma mémoire est bonne, M. McLaughlin était présent lors d'une des réunions tôt le vendredi, mais ni les directeurs ni les vérificateurs n'y étaient, si j'ai bien compris la question.

M. Lanthier: Très bien.

M. Ritchie: Deuxièmement, pour ce qui est d'autres discussions, nous avons bien sûr eu de longue discussion avec l'inspecteur général des banques, où d'autres hauts fonctionnaires étaient présents.

Mr. Lanthier: Oh, I see! My colleague just explained to me that he had said the "auditors". I had understood "Inspector General of Banks"; and you referred to the "auditor". This clears up the apparent contradiction; in fact, there was none. I apologize.

I now would like to put another question to you. I did not quite understand the translation . . . and I do not hold this against the interpreters . . . of two expressions. You said in the beginning, again, in reply to a question put to you by Mr. de Jong, that you had not feared . . . and I am going to use the English expression *ripple effects* on the international situation. Nevertheless, you were convinced that there had been *spin-off effect* on the local situation. When I say local, I refer to all of the Canadian west. Did you tell us more about the differences, or the translation you might use, or the definition of the terms spin-off effect on the local scene and ripple effect on the international scene?

M. Ritchie: Pour parler en premier lieu de la scène internationale, je pense qu'il faut placer le problème de la BCC dans son contexte. Les sommes en jeu représentent moins de 1 p. 100 des actifs globaux du système bancaire canadien. La BCC ne joue pas un rôle important sur les marchés internationaux, et je pense qu'il est juste de dire que les grandes banques canadiennes dont les bilans font état de leur expérience et de leurs liens avec les marchés internationaux n'auraient pas subi d'effets majeurs.

Pour ce qui est des retombées et des effets d'entraînement sur l'ouest du Canada, ma préoccupation . . . qui était, je pense, d'ailleurs partagée par d'autres personnes présentes à ce moment-là . . . était due au fait que nous savions qu'un certain nombre de caisses de crédit, de petites municipalités et d'autres sociétés dans l'ouest du Canada avait déposé de l'argent à la BCC. Tout à coup, lors de cette fin de semaine, la banque a fermé ses portes, et nous nous demandions si ces déposants allaient pouvoir retirer leur argent, et je m'inquiétais de l'effet de cette situation sur les plus petites caisses de crédit dans ces petites collectivités de l'ouest du Canada.

Mr. Lanthier: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Monsieur Riis.

M. Riis: Monsieur Ritchie, quand cette fin de semaine importante a débuté et qu'on vous a fourni les chiffres de la direction . . . je crois que c'est ce à quoi vous avez fait allusion . . . est-ce que le vérificateur général vous a fourni

[*Texte*]

Mr. Ritchie: I think there were quite a few numbers in terms of the balance sheet, but it was essentially focusing on this package of assets that were causing the problems. I think there was a number roughly of $550 million used that they felt had to be written down roughly by $250 million or $260 million, something of that nature.

Mr. Lanthier: Excuse me; on a point of order, I think they were referring to the Auditor General a few moments ago.

The Chairman: I think everybody understands that, Mr. Lanthier. It is the Inspector General, Auditor General . . .

Mr. Lanthier: There is a difference in the debate now.

Mr. Riis: On the amount of participation your bank provided in that original rescue package, do you consider that to be a deposit that the government now is going to return to you, or is this something else? There seems to be some misunderstanding about just what that was.

I would say it was a deposit if I was you.

Mr. Ritchie: What else would you expect me to say? I think that obviously there are some differences of views, and I guess it is up to the legal side to sort it out.

• 1645

Mr. Riis: It is not clear at this point how that . . .

Mr. Ritchie: It depends on which side you are arguing whether it is clear or not. I think it is safe to say there seems to be some misunderstanding relative to the outcome.

Mr. Riis: Right.

Mr. de Jong: Do you mean the lawyers are going to get it all?

Mr. Ritchie: They always do.

Mr. Riis: Mr. Ritchie, your bank participated, then, in that original rescue attempt, and you said you were, as everyone was, feeling shaky at that point. However, I think you said your bank left intact the deposits that were in this bank. Other institutions, as you know, took theirs out.

Mr. Ritchie: I do not know that. All I do is read.

Mr. Riis: Let us say the best information we have at this point is that somewhere in excess of $1 billion was removed over a period of a few months and replaced by the central bank. I am curious to know why on earth you would not take out your money if everybody else was seemingly taking out theirs.

Mr. Ritchie: I guess today I am curious, too. It is a judgment call. In view of the announcements made by the Minister, by the governor of the central bank, the Inspector General of Banks, we felt the bank was solvent, that maybe we did have some responsibility to work along with this bank to see if the

[*Traduction*]

d'autres chiffres pour vous aider à prendre votre décision de participer ou non au renflouement?

M. Ritchie: Je crois qu'on nous a fourni de nombreux chiffres sous forme de bilan, mais les problèmes découlaient plutôt de la nature des actifs. Je pense qu'on nous proposait de radier 250 millions de dollars ou 260 millions de dollars sur une somme d'environ 550 millions de dollars.

M. Lanthier: Permettez-moi de faire un rappel au règlement; je pense que vous faisiez allusion au vérificateur général il y a quelques minutes.

Le président: Je pense que nous comprenons tous cela, monsieur Lanthier. Il s'agit de l'inspecteur général, du vérificateur général!

M. Lanthier: Mais le sujet du débat a changé, maintenant.

M. Riis: Pour ce qui est des sommes que votre banque a contribué à cette première tentative de renflouement, considérez-vous qu'il s'agit là d'un dépôt que le gouvernement va maintenant vous rembourser, ou est-ce autre chose? Il semble y avoir une certaine confusion à ce sujet.

Si j'étais à votre place je dirais qu'il s'agissait d'un dépôt.

M. Ritchie: Que voulez-vous que je vous dise d'autres? Manifestement, il y a certaines divergences de points de vue, et il appartiendra aux avocats de trancher.

M. Riis: Pour l'instant, on ne sait pas très bien comment . . .

M. Ritchie: Si l'on se place d'un certain point de vue, on le sait. Ce qu'on peut dire, c'est que l'issue fait l'objet d'un malentendu.

M. Riis: Exactement.

M. de Jong: Vous voulez dire que ce sont les avocats qui gagneront sur toute la ligne?

M. Ritchie: Ce sont toujours eux qui gagnent.

M. Riis: Monsieur Ritchie, votre banque a participé à la première tentative de sauvetage et vous dites qu'à l'époque, comme tout le monde, vous étiez dans vos petits souliers. Toutefois, votre banque n'a pas touché aux dépôts qui étaient dans cette banque. Comme vous le savez, il y a d'autres institutions qui ont retiré leurs dépôts.

M. Ritchie: Je ne le sais pas. Je me contente de lire.

M. Riis: Eh bien, d'après mes sources, plus de 1 milliard de dollars ont été retirés en l'espace de quelques mois et remplacés par la banque centrale. Je suis curieux de savoir pourquoi diable vous n'avez pas retiré votre argent pendant qu'apparemment tout le monde le faisait.

M. Ritchie: Aujourd'hui, moi aussi je suis curieux. C'est une affaire de jugement. Étant donné les déclarations du ministre, du gouverneur de la banque centrale, de l'inspecteur général des banques, nous avons pensé que la banque était solvable, que notre devoir était d'aider cette banque et et de voir si elle

[*Text*]

deal could work. I would mention that, certainly, we are straddling a maturity date.

Mr. Riis: I understand. The people you referred to made reference normally to providing liquidity to the bank, that they would stand behind the bank in terms of providing that, and this morning we had witnesses before us who indicated there had been some discussions between themselves and senior officials from the ministry and also officials from the central bank. As a banker, were you or some of your officials in regular or occasional discussions with the representatives from these two departments over the summer?

Mr. Ritchie: We had discussions . . .

Mr. Riis: With officials as opposed to the Minister or . . . ?

Mr. Ritchie: No, with officials, relative to what was obviously going on. I think it is public knowledge that one saw the advances from the Bank of Canada going up. We also had some discussions with the Inspector General of Banks relative to the question of maintaining normal banking relations.

Mr. Riis: So those discussions, then, were essentially encouraging you to maintain these banking relationships on a traditional or historical basis, not to withdraw funds. Were you given any assurance that everything was okay, that you would be okay if in fact you did participate in the historical sense?

Mr. Ritchie: We had the assurance at the date of closing of the rescheduling. It was one of the conditions of the closing that we had a letter from the Inspector General of Banks saying the bank would be solvent after this injection of funds. Certainly, over the summer we had the indication that the central bank was providing funding, and I think certain statements that were made suggested the central bank was providing funding to enhance the solvency or the liquidity of the bank. I think certain statements were made during the summer where the suggestion was that the bank was solvent.

Mr. Riis: Were you ever given the impression that if it came to a point, which in fact in the end it did, where the central bank simply could not continue to provide liquidity—it was meaningless after they had determined the value of those assets—that your deposits, your traditional relationship, would still be secure?

• 1650

Mr. Ritchie: Not in a specific sense, but the inference was that the system operated in such a way that the performance of that bank would be monitored in such a way that it would meet its obligations.

Mr. Riis: Mr. Ritchie, earlier in your presentation, you mentioned the loan loss situation that the banks are all experiencing these days. These are difficult times. Certainly we are all familiar with the process of receiverships and what that means.

Were you not surprised when you heard that every depositor, regardless of size or whatever with the bank, above the insured limit, would actually be provided 100¢ on the dollar for his uninsured deposit?

[*Translation*]

pouvait s'en tirer. Soit dit en passant, nous sommes à cheval sur une date d'échéance.

M. Riis: Je comprends. Les gens que vous avez mentionnés nous ont dit que d'ordinaire, ils soutiennent la banque et assurent ses liquidités. Ce matin, des témoins nous ont dit qu'ils avaient eu l'occasion de discuter avec des gens du ministère et de la Banque centrale. En votre qualité de banquier, avez-vous eu l'occasion, vous-même ou certains de vos collaborateurs de communiquer régulièrement ou dans le courant de l'été avec les représentants de ces deux ministères?

M. Ritchie: Nous avons discuté . . .

M. Riis: Avec des représentants oficiels et non pas le ministre ou bien . . . ?

M. Ritchie: Non, nous avons discuté avec des représentants officiels de ce qui se passait. On sait que déjà on voyait les avances de la Banque du Canada augmenter. Nous avons également eu des contacts avec l'inspecteur général des banques au sujet du maintien des relations bancaires.

M. Riis: On vous encourageait donc à maintenir ces relations bancaires comme à l'ordinaire, à ne pas retirer de fonds. Est-ce qu'on vous a assuré que tout allait bien, que si vous offriez votre soutien, tout se passerait bien?

M. Ritchie: On nous a donné des assurances à la date de clôture de la nouvelle cédule. Une des conditions du contrat, c'était une lettre de l'inspecteur général des banques précisant que la banque serait solvable après cet apport de fonds. En tout cas, dans le courant de l'été, nous savions que la Banque centrale versait des fonds et je crois qu'on a dit que la Banque centrale fournissait des fonds pour faciliter la solvabilité ou la liquidité de la banque. Je crois qu'on a déclaré dans le courant de l'été que la banque était solvable.

M. Riis: Vous a-t-on jamais donné l'impression que si jamais la Banque centrale était forcée d'interrompre ses injections de fonds, ce qui a fini par se produire quand on s'est aperçu que c'était inutile compte tenu de la valeur de ses actifs, que vos dépôts, vos liens traditionnels avec la banque, resteraient en sécurité?

M. Ritchie: Pas spécifiquement, mais il était sous entendu que grâce au système et à un contrôle étroit des opérations de la banque, celle-ci pourrait faire face à ses obligations.

M. Riis: Monsieur Ritchie, vous avez parlé tout à l'heure des pertes que toutes les banques subissent actuellement sur leurs prêts. Nous traversons des temps difficiles. Nous savons trop bien ce que sont les mises en tutelle et ce qu'elles signifient.

N'avez-vous pas été surpris lorsque vous avez entendu que tous les déposants, quelque soit l'importance du dépôt, quelque soit la banque, seraient remboursés entièrement, même au delà du maximum assuré?

[*Texte*]

Mr. Ritchie: That depends . . .

Mr. Riis: Have you ever heard of that happening before?

Mr. Ritchie: Do you mean in Canada?

Mr. Riis: Let us start with Canada.

Mr. Ritchie: Fine. I think we have had the trust companies. I think you have to go back to the Continental Illinois situation in the United States, where in essence the deposits were, for all intents and purposes, guaranteed by the FDIC. This happened about a year ago.

As I understand your question, you are asking me whether I was surprised when the announcement was made in September that all deposit liabilities would be honoured.

Mr. Riis: Yes, 100%.

Mr. Ritchie: No, I was not surprised at that time because I think once the bail-out or the restructuring was announced statements were made that the bank would be solvent.

I think statements were made by various government officials during May, June and July. There is a whole file of statements here—press releases—that the bank was solvent, that the central bank was providing liquidity. I guess when you look at it, on the bottom line, the assurances given publicly amounted to almost a guarantee of those liabilities.

Mr. Riis: Thank you.

Two quick ones, to change the topic in a sense.

The Chairman: Both quick, please.

Mr. Riis: Yes. Your colleague was mentioning that there is a $20,000 limit on the depositor and then, beyond that, perhaps co-insurance.

The $20,000 limit, what percentage of your depositors would that cover 100%?

Mr. Ritchie: Mr. Bell.

Mr. Bell: A huge amount. I do not have the exact percentage. We said in the CBA paper that we would provide or have co-insurance from $20,000 to $75,000. And that would cover 99% by number; 99% by number of the depositors in the Canadian banking system.

Mr. Riis: Would you hazard what $20,000 would cover in your estimate?

Mr. Bell: Excuse me.

Mr. Riis: Would you hazard a guess what $20,000 would cover in your bank?

Mr. Brooks: Over 90%.

Mr. Riis: Over 90%. Thank you.

Mr. Bell: It is 94% exactly.

Mr. Riis: That is good.

Lastly, during this process, when we have been relying on the Inspector General of Banks to ensure that everything was unfolding according to Hoyle in the banking system, we have

[*Traduction*]

M. Ritchie: Cela dépend . . .

M. Riis: Savez-vous si cela s'est déjà produit?

M. Ritchie: Vous voulez dire au Canada?

M. Riis: Commençons par le Canada.

M. Ritchie: Je crois que nous avons eut l'exemple des compagnies de fiducie. Il faut remonter à l'incident de la compagnie Continental Illinois aux États-Unis; cela s'est produit il y a environ un an et, à toutes fins utiles, les dépôts ont été garantis par la SADC.

Si j'ai bien compris votre question, vous me demandez si j'ai été surpris lorsqu'on a annoncé en septembre que tous les dépôts seraient remboursés.

M. Riis: Oui, à 100 p. 100.

M. Ritchie: Non, je n'ai pas été surpris à ce moment là, car lorsqu'on a eut annoncé le sauvetage ou la restructuration de la banque, on a déclaré qu'elle serait solvable.

Ces déclarations ont été faites par plusieurs représentants du gouvernement en mai, juin et juillet. Il y a tout un dossier de déclarations, communiqués de presse etc, qui disent que la banque est solvable, que la banque centrale fournie les liquidités nécessaires. En fin de compte, si l'on y réfléchie, ces déclarations étaient pratiquemment une garantie d'assurance.

M. Riis: Merci.

Deux questions très rapidement ou qui changent quelque peu le sujet.

Le président: Très vite, s'il vous plait.

M. Riis: Oui. Votre collègue a parlé d'une limite de 20,000 dollars imposée aux déposants, et au-delà, éventuellement une coassurance.

Cette limite de 20,000 dollars, quel pourcentage de vos déposants couvrirait-elle à 100 p. 100?.

M. Ritchie: Monsieur Bell.

M. Bell: Un pourcentage énorme. Je n'ai pas le chiffre exact. Nous avons dit dans l'exposé de l'ABC que nous fournirions ou arrangerions une coassurance entre 20,000 et 75,000 dollars. Cela couvrirait 99 p. 100 des déposants du système bancaire canadien.

M. Riis: Avez-vous une idée du pourcentage que couvriraient 20,000 dollars?

M. Bell: Excusez-moi.

M. Riis: Avez-vous une idée du pourcentage qui serait couvert par une assurance de 20,000 dollars dans votre banque?

M. Brooks: Plus de 90 p. 100.

M. Riis: Plus de 90 p. 100. Merci

M. Bell: 94 p. 100, exactement.

M. Riis: C'est très bien.

Enfin, pendant tout cet exercice, pendant que nous faisions confiance à l'inspecteur général des banques qui devaient s'assurés que tous passaient selon Hoyle, nous nous sommes

[*Text*]

found that system has been woefully inadequate and perhaps the Inspector General of Banks did not understand what was going on. I think your comments in the beginning of your presentation at least implied that much more information . . . that the regulator should have been taking advantage of the regulatory extents that were open to his office.

My question is, if we did not know what was going on in that little bank in western Canada, where the word in the street was for some months previous to its even becoming public that the bank was in some difficulty, what on earth does it tell us about your operation, Mr. Ritchie? It has been international in scope since 1885. It is extremely large and complex.

Now, I am not suggesting that you do not know what is going on and that everything is fine. However, it does not give me any confidence that we know what is going on in your operation.

Mr. Ritchie: First of all, we have been in business for 153 years. That should give you some confidence.

Mr. Riis: I have all the confidence that everything is okay . . .

Mr. Ritchie: Yes.

Mr. Riis: —with the Bank of Nova Scotia, believe me.

Mr. Ritchie: Secondly, when you have close to $3 billion of capital, that has to give you some confidence.

Thirdly, when you have the diversification of assets—this is a very key point. We are dealing in not only all of the provinces of Canada but in 51 countries. So you do have a wide diversification of risks. I still put a great deal of emphasis on the system. I think we are forgetting one thing here in that the last bank failure in this country was 1923. The system has worked and worked well for the last 65 years. We went through the 1930s with no bank failures and we were one of the few countries of the world. And this is the first accident in a bank since 1923.

• 1655

We have also gone through one of the worst economic downturns since the 1930s—that is, from 1981 to 1983. As to the question here of an accident, an accident is bound to happen occasionally. The system is sound. The regulatory system has functioned well. The question of the dual audit has functioned well in the past, and I think sometimes we are clouding the issue here by one incident and sort of damning a system.

Mr. Riis: Just as a supplementary and I will get out of this, Mr. Chairman, the point I am trying to make, which I did not do very well, was that the financial statements we have which describes your bank situation are somewhat fictional, when it describes the assets on your books. I mean, presumably they use similar methods in terms of describing the value of your assets. And I guess I am concerned. Are there any financial statements today that we can take at face value and say that

[*Translation*]

apperçus que le système avait de tristes lacunes, et que l'inspecteur général des banques ne comprenaient peut-être pas très bien ce qui se passait. Au début de votre exposé, vous avez sous-entendu que des informations bien plus complètes . . . que le responsable de la réglementation aurait dû consulter les documents de réglementation qui étaient à la disposition de son bureau.

Voilà donc ma question, si nous ne savions pas ce qui se passait dans cette petite banque de l'ouest du Canada, alors que plusieurs mois auparavant l'homme de la rue savait déjà que la banque traversait des difficultés, que diable pouvons-nous conclure de votre organisation, monsieur Ritchie? C'est une organisation extrêmement importante et complexe qui a des opérations internationales depuis 1885.

Je ne prétend pas que vous ne soyez pas au courrant de la situation mais je ne suis pas convaincu non plus que vous savez tout ce qui se passe chez vous.

M. Ritchie: Pour commencer, nous existons depuis 153 ans, cela devrait vous donner confiance.

M. Riis: J'ai tout à fait confiance, je suis convaincu que tout va très bien . . .

M. Ritchie: Oui.

M. Riis: . . . à la Banque de Nouvelle-Écosse, croyez-moi.

M. Ritchie: Deuxièment, avec un capital de près de $3 milliards de dollars, on a tout lieu d'avoir confiance.

Troisièmement, la diversification des actifs est un élément clé. Nous sommes présents non seulement dans toutes les provinces du Canada, mais dans 51 pays du monde. Cela diversifie énormément les risques. Cela dit, j'insiste tout de même beaucoup sur le système. Je crois que nous oublions une chose, c'est que la dernière faillite de banque dans ce pays remonte à 1923. Le système fonctionne et fonctionne bien depuis 65 ans. Nous avons traversé les années 30 sans faillite bancaire, nous étions un des rare pays du monde dans ce cas. C'est le premier accident qui se produise dans une banque depuis 1923.

Nous avons également traversé un des plus terribles ralentissements économiques depuis les années 30, la période de 1981 à 1983. Maintenant, il s'agit d'un accident, et à l'occasion, les accidents sont inévitables. Le système est solide, le système de réglementation a bien fonctionné jusqu'à présent. Par le passé, la double vérification a bien fonctionné et je me dis parfois qu'il ne faudrait pas invoquer un incident pour condamner le système, pour brouiller les faits.

M. Riis: Une question supplémentaire et je m'en tiendrai là, monsieur le président. Ce que j'essaie de dire, et je n'ai pas bien réussi jusqu'à présent, c'est que les états financiers qui décrivent la situation de votre banque sont quelque peu fictifs; je parle des avoirs qui figurent dans vos livres. J'imagine que les méthodes utilisées pour décrire la valeur de vos avoirs sont les mêmes. Et c'est ce qui m'inquiète quelque peu; existe-il aujourd'hui des états financiers qu'on puisse croire à la lettre,

[*Texte*]

these are an accurate statement of the financial situation within, in this case, your books?

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I do not understand the statement. You say that the assets as described on our balance sheets are a fiction.

Mr. Riis: The reports from the external and internal auditors that were describing for the investors and the shareholders and so on within the CCB described a certain financial situation. Now, we found that was not a truthful situation; that did not adequately describe the situation within that bank. Now I guess what I am saying is that you too, have auditors that describe your financial situation. Are your auditors describing the situation accurately? Were theirs describing theirs inaccurately?

Mr. Ritchie: I do not know. I do not know the full extent of the audit. I know one thing that Mr. Bell and I have to sign that statement, and . . .

Mr. Riis: Mr. McLaughlan did too though.

Mr. Ritchie: Fine. I am not speaking about Mr. MacLaughlan. You are speaking about our statement. When I sign that statement, I sign it with full knowledge that, to the best of our knowledge and belief, the assets described there and the numbers described there are accurate. And you also have two independent auditors signing that statement.

The Chairman: We have one question from Mr. Johnston and then, unfortunately, our time is up.

Mr. Johnston: It is just an observation I would like your comment on, Mr. Ritchie, and perhaps yours, Mr. Chairman. We are talking about the uninsured depositors and are saying that they were told that the bank was going to be viable; hence, they were induced, if you like, to leave their deposits in the bank; hence, there is a rationale for reimbursing them their deposits even though they are not insured. Now, does one conclude from that then, that wherever a support package is put together for any financial institution in the future, we will find ourselves in the same position?

I mean you cannot put together a support package and say to the depositors, Maybe it is not viable. You know, you have to give them that assurance or, else, the entire exercise is effectively doomed to failure. That is just an observation, if you like. It seems to me there is a bit of "Catch 22" in terms of uninsured deposits if any effort is made on that reasoning to support financial institutions which have depositors and which find themselves in difficulty.

• 1700

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I think you have described the situation perfectly clearly. It is a catch-22. It depends to a large extent on the circumstances surrounding that particular institution at that particular point of time, and also the view in so far as public policy is concerned. I think you have two issues here: I think you have the insurance issue, which should be pretty clear-cut; then the issue of what you do over and above that is a public policy issue. To a large extent it would seem, to

[*Traduction*]

dont on soit certain que c'est une représentation exacte de la situation financière, de votre banque dans ce cas?

M. Ritchie: Monsieur le président, je ne comprends pas ce que vous dites. Vous dites que les avoirs décrits dans nos bilans sont fictifs.

M. Riis: Les rapports des vérificateurs externes et internes qui décrivaient une certaine situation financière à l'intention des investisseurs et des actionnaires de la BCC n'étaient pas conformes à la réalité, ne décrivaient pas fidèlement la situation de cette banque, nous venons de nous en aperçevoir. Or, vous aussi, vous avez des vérificateurs qui décrivent votre situation financière. Est-ce que vos vérificateurs font une description fidèle? Est-ce que leurs vérificateurs étaient particulièrement inexacts?

M. Ritchie: Je ne sais pas. Je ne sais pas dans quelle mesure la vérification a été exaustive. Je sais par contre que monsieur Bell et moi-même devons signer cette déclaration, et . . .

M. Riis: Monsieur McLaughlan l'a fait aussi.

M. Ritchie: Parfait. Je ne parle pas pour monsieur McLaughlan. Vous parlez de notre déclaration. Quand je signe un état financier, je le fais en sachant que les avoirs décrits dans cet état et les chiffres cités sont exacts pour autant que nous puissions le savoir. Il y a également deux vérificateurs indépendants qui signent le bilan.

Le président: Monsieur Johnston a une question puis nous nous en tiendrons là car malheureusement notre temps est écoulé.

M. Johnston: C'est une simple observation et j'aimerais savoir ce que vous en pensez, monsieur Ritchie, et vous aussi, monsieur le président. Nous parlons des déposants non assurés et on nous dit qu'on les avait avertis que la banque serait viable, ce qui les a convaincus de laisser leurs dépôts à la banque. Autrement dit, c'est une raison suffisante pour les rembourser, même s'ils ne sont pas assurés. Faut-il en déduire que chaque fois qu'on essaiera de sauver une institution financière à l'avenir, on se retrouvera dans la même situation?

Après tout, vous ne pouvez pas préparer une opération de sauvetage et dire en même temps aux déposants: peut-être que cela ne sera pas viable. Vous savez, il faut les rassurer parce que sinon, toute l'entreprise est vouée à l'échec. C'est une simple observation. Il me semble que c'est un cercle vicieux si l'on essaie de soutenir des institutions financières qui traversent des difficultés.

M. Ritchie: Monsieur le président, je crois que vous avez décrit la situation parfaitement. Il s'agit en effet d'une impasse. Tout dépend dans une large mesure de circonstances dans lesquelles se trouve cette institution à ce moment-là, et des politiques gouvernementales. Il y a deux facteurs bien distincts: celui de l'assurance, qui devrait être assez clair et celui de la politique gouvernementale. Il nous semble que dans

[*Text*]

us at least, that you have to view the circumstances surrounding that particular situation in the light of the environment at that time.

I do not think you can come up with an open-and-shut case for future actions. If you want the parallel, to an extent I think you could look at Continental Illinois in the United States and how that was handled as against how a number of smaller regional banks are handled.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Ritchie and gentlemen, for a very excellent presentation and for standing up to some strong cross-examination. I am sure this will be helpful not only to this report but perhaps to another report we might be called upon to write.

Mr. Ritchie: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: We will adjourn for two minutes and then proceed with our next witness.

• 1702

• 1706

The Chairman: Before we commence with our next witness, we have a matter of housekeeping that must be looked after. I have received the resignation of Robert Toupin as Vice-Chairman of this committee. I therefore need a couple of motions.

Mr. Minaker.

Mr. Minaker: Mr. Chairman, I would like to move that the motion adopted by this committee on Wednesday, November 21, 1984, which reads as follows, be rescinded—and I quote:

> ... that Mr. Toupin be elected Vice-Chairman of the committee.

Motion agreed to

Mr. Minaker: Mr. Chairman, I would like to move that Mr. Plamondon be elected Vice-Chairman of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

Motion agreed to

The Chairman: Congratulations, Louis.

Our next witness is the Canadian Reinsurance Company. Mr. Michael Sales is President and Chief Executive Officer.

Mr. Sales, we have some remarks I think you prepared. If you could possibly shorten them a bit, we could append the text of your brief as we have it to the minutes of today's meeting.

Mr. Michael Sales (President and Chief Executive Officer, Canadian Reinsurance Company): Okay, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen, although on the program I appear as President and CEO of Canadian Reinsur-

[*Translation*]

une large mesure vous devez étudier les circonstances en fonction du climat qui existait à ce moment-là.

Je ne crois pas que vous puissiez trouver un cas clair comme le jour sur lequel vous fonder à l'avenir. Si vous voulez trouver une situation semblable je crois que vous devriez étudier l'affaire de la *Continental Illinois* aux États-Unis; il vaudrait mieux apprendre comment on a procédé dans cette affaire plutôt qu'étudier les exemples de petites banques régionales.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Ritchie, messieurs, d'un exposé fort intéressant; je tiens à vous féliciter d'avoir si bien tenu le coup lors de la période des questions. Vos commentaires nous seront fort utiles lors de la rédaction de notre mémoire et peut-être même lors de la rédaction d'un autre mémoire dont nous serions peut-être chargés.

M. Ritchie: Merci, monsieur le président.

Le président: Nous prendrons une pause de deux minutes avant d'entendre les témoins suivants.

Le président: Avant d'inviter le témoin suivant à prendre la parole il nous faudrait régler une question d'ordre administratif. Robert Toupin, le vice-président de notre Comité, m'a remis sa démission. Je suis donc disposé à accepter des motions.

Monsieur Minaker.

M. Minaker: Monsieur le président, j'aimerais proposer l'abrogation de la motion suivante qui a été adoptée par notre Comité le mercredi 21 novembre 1984:

> ... que M. Toupin assume la vice-présidence du Comité.

La motion est adoptée

M. Minaker: Monsieur le président, j'aimerais proposer que M. Plamondon assume la vice-présidence du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques.

La motion est adoptée

Le président: Félicitations, Louis.

Nous accueillons maintenant le directeur et président directeur général de la *Canadian Reinsurance Company*, M. Michael Sales.

Monsieur Sales, les commentaires que vous avez préparés nous ont été distribués. J'aimerais vous inviter à nous donner un bref aperçu de ce mémoire qui sera annexé aux procès-verbaux d'aujourd'hui.

M. Michael Sales (directeur et président directeur général, *Canadian Reinsurance Company*): Merci, monsieur le président.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, l'avis de convocation précise que je suis directeur et président directeur

[*Texte*]

ance Company, I am also President and CEO of Canadian Reassurance Company. The two companies operate separately. They are in reinsurance exclusively. One does life and the other one does property and casualty reinsurance.

To shorten my presentation, I will deal with the item of the green paper which is most important to us, and this is the self-dealing aspect. We disagree with the outright ban on self-dealing proposed in the green paper, as an outright ban would have tremendous repercussions on the insurance and reinsurance business in Canada and would have serious impact on the insurance capacity available. It would seriously impact on our group, and we are hoping the committee will recommend that reinsurance agreements be exempted from any ban on self-dealing and that they be monitored by the Superintendent of Insurance, who would have authority to disallow any agreement he considered to be a potential threat to the solvency of the company.

The Chairman: Mr. Sales, we had a number of representations on this matter, particularly this morning, and I think it is fair to say our analysis of the green paper is that the writers did not really address themselves to the issue between insurance companies and reinsurance problems. Clearly that situation is a situation where there obviously is going to be an element of self-dealing by the very nature of the activity.

• 1710

Mr. Sales: Mr. Chairman, then I would request that retrocession agreements be given the same treatment as reinsurance agreements, since they are essentially equivalent.

I would like to point out that to our particular group the question of self-dealing is extremely important, as the Swissre many years ago created a trust in Canada that is still in existence. This trust is a Canadian trust and is a vital part of an emergency plan under which, in the event of an emergency that would disrupt normal communications between Europe and the rest of the world, Swissre would operate from Canada. Under this plan, which by the way is a very elaborate plan known to the Canadian government, we in Canada could have access to Swissre's world-wide free assets to run its operations from here. So under this plan there is obviously additional self-dealing. If this was not allowed the plan might have to be dismantled completely and the trust possibly relocated to some other part of the world.

We come to ther problem of interlocking relationships, directorships. The composition of the board is now regulated by the Insurance Act. The number of inside directors of our company is limited by the Insurance Act also. Our board has 12 members, and only three or four are insiders. Outside directors are selected for their ability or skill in a particular field of business, and they serve on the boards of all the

[*Traduction*]

général de la *Canadian Reinsurance Company*; j'aimerais signaler que je suis également directeur et président directeur général de la *Canadian Reassurance Company*. Il s'agit de deux sociétés distinctes. Elles s'occupent exclusivement de réassurance. L'une s'occupe de l'assurance-vie et l'autre d'assurance générale.

Pour être bref je passerai directement au chapitre du Livre vert qui nous intéresse le plus, soit celui qui porte sur les transactions intéressées. Nous nous opposons à l'interdiction catégorique proposée dans le Livre vert en ce qui a trait aux transactions intéressées puisqu'une telle interdiction aurait de très graves répercussions sur le monde de l'assurance et de la réassurance au Canada et nuirait sérieusement à la capacité des compagnies d'assurance. Puisque cette décision aurait un effet marqué sur notre groupe, nous espérons que votre Comité recommandera que les ententes de réassurance soient exclues des transactions intéressées interdites et qu'elles soient surveillées par le surintendant des assurances; ce dernier aura l'autorité nécessaire pour rejeter toute entente qui, à son avis, pourrait menacer la solvabilité de la compagnie.

Le président: Monsieur Sales, plusieurs témoins nous ont parlé de cette question, tout particulièrement ce matin, et je crois qu'il est juste de dire que d'après nous les auteurs du Livre vert n'avaient pas vraiment étudié le problème des compagnies d'assurance et de réassurance. Il est évident, compte tenu de la nature des activités des sociétés, qu'il y aura certaines transactions intéressées.

M. Sales: Monsieur le président, je demanderais donc que les accords de rétrocession soient traités de la même façon que les ententes de réassurance puisqu'il s'agit pratiquement de la même chose.

J'aimerais signaler que la question des transactions intéressées est très importante pour notre groupe, car il y a nombre d'années le groupe Swissre avait créé au Canada un trust qui existe d'ailleurs toujours aujourd'hui. Il s'agit d'un trust canadien qui joue un rôle important dans un plan d'urgence dans le cadre duquel, si pour une raison quelconque les communications normales entre l'Europe et le reste du monde étaient interrompues, Swissre pourrait continuer ses opérations à partir du Canada. Dans le cadre de ce plan, qui est d'ailleurs fort complexe et qui a été communiqué au gouvernement canadien, nous, qui nous trouvons au Canada, aurions accès à tous les avoirs libres de Swissre pour diriger les activités de la compagnie du Canada. Il est donc évident qu'il y aurait certaines transactions dans le cadre de ce plan. Si toute transaction de ce genre était formellement interdite, il faudrait peut-être annuler complètement ce plan et peut-être même déplacer ce trust dans un autre pays.

Passons maintenant aux problèmes du chevauchement des postes de membre des conseils d'administration. La composition du conseil d'administration est assujettie aux dispositions de la loi sur les compagnies d'assurance; par exemple c'est cette loi qui dicte le nombre d'administrateurs qui peuvent faire partie de notre compagnie. Notre conseil d'administration compte 12 membres, dont seuls trois ou quatre font partie de

[*Text*]

companies of our Canadian group. None of the members of our board have substantial holdings in their affiliated companies. We therefore oppose the proposed 25% restriction on directorships of affiliated companies, particularly in a case such as ours, where all our companies come under one supervisory authority and their activities are well defined under the Insurance Act. We feel the limit on inside directors is sufficient safeguard.

Now, Mr. Chairman, on the investment topic, in general we would prefer to see the restrictions as they now exist in the Insurance Act continued. It does not seem desirable to limit investment in high-quality corporate bonds. If the 5% limitation for commercial loans is not intended to apply to corporate bonds they should be clarified.

If regulations regarding classes of investments that might be considered more risky must be changed, then we would prefer to see limits in terms of percentage of assets rather than shareholders' equity. I would like to point out that there is some built-in safety in the existing requirement, in that an insurance company's assets at market value must equal 150% of its liabilities in order for it to pass the Department of Insurance solvency test. I also would suggest that if there must be limitation on real estate and common stocks, we would prefer to see the 150% limit applied to either common stock or real estate with the understanding that the overall limit of 150% would still apply. So the company could have 125% income and stock and 25% in real estate, or vice versa. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Sales. Mr. Thibault.

Mr. Thibault: Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask a few questions on the use of unregistered reinsurance in Canada. I think there is a limitation proposed, either by the Superintendent of Insurance or it may be by B.C., that a company would be limited in how much unregistered reinsurance they could use. I think it should not exceed the registered reinsurance. Do you agree with that proposal?

Mr. Sales: In general, some restrictions should be imposed. But we submitted in our brief that it really could be left up to the Superintendent of Insurance to approve or disapprove of any reinsurance or retrocession agreement that is in existence. There would be certain unlicensed reinsurance that is perfectly acceptable and with which he would feel very comfortable and others with which he would not. But I think some safeguard of the kind recommended by the Department of Insurance would be adequate, yes.

[*Translation*]

notre société. Les directeurs venant de l'extérieur sont choisis en raison de leurs habiletés ou de leurs talents dans un domaine particulier; ils font partie des conseils d'administration de toutes les sociétés de notre groupe canadien. Aucun des membres de notre conseil n'a d'intérêts importants dans les institutions financières affiliées. Nous nous opposons donc à ce que le chevauchement des membres du conseil d'administration entre institutions financières affiliées soient limité à 25 p. 100, particulièrement dans les cas comme le nôtre, car toutes nos compagnies appartiennent en propriété exclusive à une société mère et leurs activités sont déterminées par la loi sur les compagnies d'assurance. À notre avis, la limite prévue pour les administrateurs travaillant pour la filiale suffit.

Monsieur le président, pour ce qui est des placements, nous aimerions que les restrictions imposées par la loi sur les compagnies d'assurance soient maintenues. Il ne semble pas souhaitable de limiter le placement d'obligations d'entrprises bien cotées. Si la restriction de 5 p. 100 prévue pour les prêts commerciaux ne doit pas s'appliquer aux obligations d'entreprises, il faudrait le préciser.

S'il faut absolument modifier les règlements portant sur les types d'investissement à un coefficient de risques plus élevés, nous préférerions que des restrictions soient imposées à l'égard du pourcentage des avoirs plutôt qu'à l'égard de l'avoir des actionnaires. J'aimerais signaler que les restrictions actuelles comportent certaines protections puisque la valeur marchande des avoirs d'une compagnie d'assurance peut être égale à 150 p. 100 de son passif conformément au test de solvabilité du département d'assurance. S'il faut absolument assurer des restrictions à l'égard des biens immobiliers et des actions ordinaires, nous aimerions mieux que cette limite de 150 p. 100 s'applique soit aux actions ordinaires ou aux biens immobiliers puisque la limite globale de 150 p. 100 existerait toujours. Ainsi, la compagnie pourrait avoir 125 p. 100 de revenus et de capital action et 25 p. 100 de biens immobiliers ou vice versa. Merci monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Sales. Monsieur Thibault.

M. Thibault: Merci, monsieur le président. J'aimerais poser quelques questions sur les activités des réassureurs ne détenant pas de licence au Canada. Je crois que l'on propose une limite qui serait imposée par le surintendant des assurances . . . ou peut-être propose-t-on en Colombie-Britannique d'établir un maximum en ce qui a trait à la réassurance sans licence que pourrait obtenir une compagnie. Je crois que le montant des réassurances sans licence ne devrait pas dépasser celui des réassurances autorisées. Êtes-vous d'accord?

M. Sales: Nous reconnaissons que certaines restrictions devraient être imposées. Dans notre mémoire nous avons signalé qu'il vaudrait mieux laisser le surintendant des assurances approuver ou rejeter toute entente de rétrocession ou de réassurance en cours. Il jugerait sans doute que certaines réassurances sans licence sont acceptables alors que d'autres ne le sont pas. Je crois cependant qu'une mesure de protection comme celle proposée par le département d'assurance serait adéquate.

[*Texte*]

• 1715

Mr. Thibault: Yes. Just so we understand how reinsurance is transacted in the business world, for instance, does a company like yours have to use unregistered reinsurance here in Canada?

Mr. Sales: No, we do not have to. Our parent company has a branch which is licensed in Canada. There is, however, some excess over what we can cede to our branch, which goes to another affiliate company which is also fully owned by our parent and is not licensed. But the security is the same because it is a fully owned subsidiary as well.

Mr. Thibault: Okay. Would you accept reinsurance from other countries from your Canadian operations?

Mr. Sales: No, we do not.

Mr. Thibault: You do not. Okay.

On a different subject, do you agree with the proposal to require an actuarial certification of claims and unearned-premium reserves for reinsurers?

Mr. Sales: Yes, I do. We have that in the life business and I think it is a very wise thing. It may be a matter of time when companies can comply in the property and casualty business, but I think that should be the ultimate aim, yes.

Mr. Thibault: Okay. I think the problem of claim reserving may be even more acute for reinsurers than it is for the primary insurers. Are you concerned about the strength of the loss reserves that are posted by the reinsurance companies right now?

Mr. Sales: The reserves being held depend a great deal on the type of business that is on the books of the company. I cannot speak for other reinsurers, and it is very difficult for us to judge how adequate the reserves are because we do not know their book of business and we do not know their calculation basis for reserves. But we do know that ours are very, very strong. If we look strictly at figures—that is, the claim reserves in relation to premium—ours are by far the highest of all reinsurers, the ratio of reserves to premium.

The Chairman: Do other members have some questions?

Mr. Sales, it looks as if we are off easy today.

Mr. Sales: Either nobody is interested in reinsurance or my point was very well made. I do not know which it is.

The Chairman: No, I do not think that is the case at all. But we had a rather extensive period this morning on this subject

[*Traduction*]

M. Thibault: Je vois. J'aimerais avoir un peu de précisions pour m'assurer que je comprends bien comment fonctionne la réassurance, par exemple, est-ce qu'une compagnie comme la vôtre doit employer des réassurances sur licence au Canada?

M. Sales: Non, ce n'est pas nécessaire. La société mère a une filiale détentrice de licence au Canada. Toutefois, le surplus que nous ne pouvons acheminer à notre filiale est acheminé vers une société affiliée qui appartient en propriété exclusive à notre société mère mais qui n'est pas détentrice, elle, d'une licence. La protection assurée est la même puisqu'il s'agit d'une compagnie apparemment en propriété exclusive à notre société mère.

M. Thibault: C'est bien. Accepteriez-vous des contrats de réassurance provenant de d'autres pays par l'entremise de vos filiales canadiennes?

M. Sales: Non.

M. Thibault: Ah bon. C'est bien.

Pour passer à une autre question, j'aimerais savoir si vous êtes d'accord avec la proposition qui nécessiterait, de la part des réassureurs qu'ils produisent des rapports établis par un actuaire et certifiant qu'il y a suffisamment de primes non gagnées pour couvrir les réclamations?

M. Sales: Je suis d'accord avec cette proposition, le règlement existe déjà dans le secteur de l'assurance-vie et je crois qu'il s'agit d'une façon fort sage de procéder. Il faudra peut-être un bon moment avant que les compagnies d'assurance générale puissent se conformer au règlement, mais je crois qu'il faudrait adopter ce règlement.

M. Thibault: C'est bien. Je crois que le problème d'établissement des réserves au titre des réclamations est peut-être plus grave pour les réassureurs qu'il ne l'est pour les assureurs. Vous préoccupez-vous du déficit qui existe actuellement au niveau des réserves chez certaines compagnies de réassurances?

M. Sales: Les réserves dépendent dans une large mesure du type d'activités et de la compagnie. Je ne peux pas parler au nom des autres réassureurs, et il nous est très difficile de juger si les réserves sont adéquates parce que nous ne connaissons pas vraiment toutes les activités et nous ne savons pas comment elles calculent leurs réserves. Nous savons cependant que nos réserves sont parfaitement adéquates. Si nous étudions uniquement les chiffres—c'est-à-dire les réserves au titre de réclamations et les primes—notre compagnie a le ratio réserves prêts/primes le plus élevé.

Le président: Est-ce que d'autres députés aimeraient poser des questions?

Monsieur Sales, il semblerait que ça sera tout pour aujourd'hui.

M. Sales: De deux choses l'une, personne ne s'intéresse à la réassurance ou j'ai très bien communiqué mon point de vue. Je me demande quelle est la vraie raison.

Le président: Non, je ne crois pas que ce soit la situation, pas du tout. Le Livre vert et la réassurance ont été discuté à

[*Text*]

and on the subject of reinsurance, and I think we probably got most of our questions answered. So thank you very much.

Mr. de Jong: On this sort of thing . . .

The Chairman: Go ahead, Mr. de Jong.

Mr. de Jong: —as a bit of interest, reading through your presentation . . . Perhaps you would comment a little further on it. On page 4, you mention that you have set up in Canada Canada Trust, which is a vital part of an emergency plan under which, in the event of an emergency which would disrupt normal communications between Europe and the rest of the world, Swissre would operate from Canada. I was a bit surprised to read this, and it is interesting as well to learn how well your company thinks in terms of all sorts of eventualities and that you picked Canada as perhaps a safer haven to come to in cases of international emergencies.

Mr. Sales: That is correct. This is a decision that was made many years ago. If I remember correctly, it was in the early 1950s or shortly after World War II. After considering various countries of the world, the Swissre decided to have this arrangement in Canada. So here in Canada, we have all the necessary records, shareholders' registers and everything that would permit the Swissre to transfer its head office here.

Mr. de Jong: Hopefully, that type of emergency situation will never arise.

Mr. Sales: Hopefully not.

Mr. de Jong: That is no way of attracting industry to Canada. Thank you.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Sales: Thank you very much, Mr. Chairman.

• 1720

The Chairman: The meeting is adjourned until 8 o'clock this evening in this same room, where we will have as witness the Economic Council of Canada—an institution we pay heavy money for.

[*Translation*]

fond ce matin et je crois que nous avons obtenu les réponses que nous désirions. Merci beaucoup.

M. de Jong: Pour ce qui est de . . .

Le président: Allez-y, Monsieur de Jong.

M. de Jong: . . . de votre mémoire, j'ai lu des passages très intéressants . . . peut-être pourriez-vous me donner plus de renseignements. À la page 4 vous dites que vous avez mis sur pied un trust au Canada qui fait partie intégrante d'un plan d'urgence; en effet, si les communications normales entre l'Europe et le reste du monde étaient interrompues pour une raison quelconque, Swissre fonctionnerait à partir du Canada. J'ai été surpris d'apprendre cela, et je crois qu'il est intéressant de noter à quel point votre compagnie désire parer à toutes éventualités et de constater que vous avez choisi le Canada comme un bon refuge s'il y avait crise internationale.

M. Sales: C'est exact. C'est une décision que nous avons prise il y a déjà un bon nombre d'années. Si je m'en souviens bien, le plan a été mis sur pied au début des années 1950 ou peu après la deuxième guerre mondiale. Après avoir étudié toute une liste de pays, Swissre a opté pour le Canada. C'est pourquoi nous avons au Canada tous les dossiers, les registres d'actionnaires et les documents nécessaires qui permettraient à Swissre de déplacer son siège social ici.

M. de Jong: J'espère que cela ne sera jamais nécessaire.

M. Sales: Je suis d'accord.

M. de Jong: Ce n'est vraiment pas la façon rêvée d'encourager les investissements étrangers au pays. Merci.

Le président: Merci beaucoup.

M. Sales: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: La séance est levée jusqu'à 20 heures ce soir dans cette salle; nous accueillerons alors des représentants du Conseil économique du Canada, une institution qui nous coûte fort cher d'ailleurs.

APPENDIX "FNCE-55"

BRIEF

SUBMITTED BY
CO-OPERATIVE FINANCIAL INSTITUTIONS

ON
THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:
PROPOSALS FOR DISCUSSION

TO
THE HONOURABLE BARBARA McDOUGALL, MINISTER OF STATE (FINANCE)

TO
THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

AND TO
THE SENATE OF CANADA STANDING COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

AUGUST, 1985

TABLE OF CONTENTS

PURPOSE OF BRIEF

ISSUES

BACKGROUND: GENERAL

BACKGROUND: THE CONCEPT OF "ASSOCIATED" INSTITUTIONS AS APPLIED TO THE COOPERATIVES

THE HOLDING COMPANY MODEL

SELF-DEALING

CONCENTRATION AND COMPETITION

NETWORKING

THE COOPERATIVE CREDIT ASSOCIATIONS ACT AND REGULATION BY FUNCTION

ANNEXES

A	Bar Graph of Market Share
B	Structure and Operation of Credit Union System
C	Credit Union Statistics
D	Credit Union Operating Principles
E	Supplementary Points Re: Cooperative Credit Associations Act

EXECUTIVE SUMMARY

- The government's proposals are a good basis for discussion. Many of the proposals are welcome, but the government must take care to ensure the stability of the financial system and the security of individuals' deposits, while not over-regulating.

- The co-operative financial system is an open system with voluntary membership. The institutions are widely-held and each is run on democratic principles. Influence rests not on shareholdings or raw financial power, but on persuasion.

- A co-operative is established to provide services to its member/shareholders by pooling resources. The concept of "self-dealing", as defined in the Proposals, does not encompass such pooling of common activities. The Proposals acknowledge that, with a few exceptions, the restrictions on self-dealing must not apply to financial co-operatives.

- The holding company model was designed to resolve certain regulatory issues raised by the concentration of financial power in the hands of one person or a small group of persons. These concerns are magnified where funds deposited for different purposes or with different institutions can be misdirected by the exercise of that financial power. However, none of these concerns is applicable to a system of widely-held co-operatives where influence is based on persuasion. The imposition of the holding company model would cause an unnecessary and potentially destructive realignment of co-operative shareholdings and erode the democratic base of co-operatives.

- The co-operative financial institutions support the networking proposals and the government's intention to revise the Cooperative Credit Associations Act along with other financial institution legislation. Such changes are long overdue given the changes to the Bank Act that were proclaimed in 1980 and 1984. The changes to investment rules will also be welcome, provided a limited proportion of a financial institution's balance sheet can be devoted to commercial lending.

- As requested by the government, the financial co-operatives wish to comment separately on the Wyman Committee Report and deposit protection in general.

PURPOSE OF BRIEF

The purpose of this brief is to respond to the federal government's Proposals for Discussion on The Regulation of Canadian Financial Institutions, by providing an understanding of the credit union movement in Canada and by raising five issues of specific concern to the credit union system.

The object of financial regulation is to ensure the stability of financial institutions and the security of funds deposited with them. The government is responding to a perceived mood in the electorate for stronger regulation of financial institutions to ensure such security. The Proposals represent more regulation, not deregulation. Yet the government must exercise restraint. It must neither impose undue restriction on financial markets nor force unnecessary restructuring of corporate enterprise.

ISSUES

We wish to raise the following five issues:

1. The holding company model and its non-applicability to financial co-operatives;

2. The self-dealing rules and their limited applicability to the co-operative sector;

3. The medium-term impact on concentration and competition;

4. The positive aspects of the networking proposals;

5. Regulation by function and the need for amendments to existing legislation.

These issues are discussed in the five concluding sections of this brief. In the first two sections we provide background on the nature and structure of the co-operative financial system.

BACKGROUND: GENERAL

All credit unions are owned by the users of their services. They have widely-held share capital and no individual(s) is in a position of control. Each credit union is established within a local community or region to provide specific services in a way that ensures that the services suit local needs and the net earnings are retained within the community. As a result, Canadians in any community can raise sufficient capital, start a business, select a board of directors, and take part in the dynamic management and administration of a credit union or other co-operative business. Where there is a defined need to be fulfilled--for instance, fair financial practices--the co-op structure provides a model for self-reliance.

The Proposals for Discussion provide a fair review of the place of financial co-ops in the market, referring both to their size and their capacity for innovation. Indeed, credit unions provided the strongest competition for the banks in the period 1967 to 1984. This fact is illustrated in the bar graph reproduced in Annex A.

Annex B outlines graphically and descriptively the structure and operation of the credit union system; and Annex C presents pertinent statistics. In brief, the English-speaking credit union system is a three-tier system comprised of approximately 1,600 credit unions, each of which owns shares in and is a member of one of eight provincial centrals. The centrals in turn own and are members of the national central financial organization, the Canadian Co-operative Credit Society (CCCS). The centrals and the CCCS provide services as directed by their shareholders (usually referred to as shareholder/members) through a totally democratic decision-making process. Trade association and liquidity management (central banking) services are among the most important.

Each credit union also pays assessments to a provincial stabilization corporation which provides deposit protection for all credit union members in that province. Credit unions pioneered the development

of these deposit protection organizations in several provinces long before the CDIC was established in 1967. The needs of these organizations are not dealt with in this Brief, since the government has chosen to consider this issue during consultations on the Wyman Committee Report. Therefore, it is sufficient to point out here that these provincial stabilization organizations are currently working toward some form of national program to deal with the risks associated with credit union dependence on regional economies. The credit union system is seeking discussions with the federal government to put such a program in place.

BACKGROUND: THE CONCEPT OF "ASSOCIATED" INSTITUTIONS AS APPLIED TO CO-OPERATIVES

By way of background, we have a few additional points to make concerning ownership and control in the credit union system. Control in a co-operative is very different from control in a private corporation. The nine Credit Union Operating Principles are found in Annex D.

Each local credit union is owned by its members and controlled by a duly elected board of directors. No one member or director nor group of members or directors can control the credit union. A member with substantial holdings in a credit union has no greater right, power or influence than any other member. The rule of one member, one vote applies. Since there are no proxies, no member or director can acquire the right to vote a block of shares. Members and directors can only exercise influence by persuasion. There is no equivalent of the acquired corporate power that exists in other forms of business organization as a result of large shareholdings or proxies. In essence, credit unions are the most widely-held financial institutions in the country.

The provincial centrals were created to provide services to local credit unions on a co-operative basis. Primarily, they serve as a

trade association and provide liquidity management (the "central banking" function). Hence, the centrals were established primarily to lend to their shareholders, the local credit unions. At the central level, the boards are made up of, and therefore controlled by, representatives of the credit unions in each province. There is normally an annual turnover of board members (a portion of the board comes up for re-election each year) and no one member or small group of members can control the board. At this level, as at the local level, there are no inside directors; that is, management does not serve on the Board. Ownership, control and direction of each central clearly rests within the credit union and co-op sector in that province.

Finally, at the national level, each provincial credit union system is represented on the CCCS Board by one or two board members, based on the size of the provincial system. Although consumer co-operatives and other financial co-operatives (insurance and trust companies) also have board representation, the eight central credit unions are majority shareholders. Still, no one central or group of centrals controls the CCCS board and, at this level as well, there are no inside directors.

To restate a fundamental fact, the ability to influence is based not on financial power, but on persuasion. Also, it should be emphasized that CCCS does not control the provincial centrals and local credit unions. On the contrary, the centrals and locals control CCCS through a balanced democratic process represented by the inverted three-tier structure. The suggestion that CCCS controls the credit union system would be tantamount to saying that common decisions and actions flowing from a federal/provincial conference of premiers reflects control of the provincial governments by the federal government.

The assertion that the centrals are "associated", when they have no common substantial shareholder and no common director, would be equivalent to asserting that banks are associated because they are

all set up under a common legislative framework and act in accordance with similar business principles. In other words, each local is independent; and each provincial central is independent. The activities that they undertake in common are contracted or pooled after a democratic process of negotiation and compromise. The system as a whole, and each individual organization, is widely-held.

THE HOLDING COMPANY MODEL

The co-operative financial system has no objection to the holding company proposal as a regulatory mechanism. It simply acknowledges corporate developments that have taken place over the past few years in the financial field. The proposals draw attention to the regulatory issues raised by these developments. Yet, the model is a response to the closely-held financial power that exists in many institutions. It is not applicable to the co-operative financial system.

If the government intends to proceed with its proposals, then the co-operative financial system should not be subject to these rules, which were developed for a different class of corporate organization. The system should not be forced into an involuntary re-ordering of its current widely-held ownership structure.

The holding company proposals and related rules are ostensibly based on the government's need to have regulatory access to the holding companies which direct the activities of their financial institution subsidiaries. The co-operative financial institutions pose no such regulatory problem. Each is widely-held, so there is no point of control in any one co-op or in the system as a whole. In addition, every co-operative already is subject to regulation and close scrutiny, either at the provincial or federal level.

Furthermore, the member/owners of the second and third tier financial co-operative organizations are separate and independent. (See Annex B) Each of the provincial central credit union organizations is owned by a separate group of credit unions. Likewise, a large majority of the voting shares of the Co-operative Trust Company is owned by a credit union group, while the Co-operators Group (insurance) is majority owned by twenty-four co-operatives. The credit union and co-operative groups are not synonymous--they do not overlap. The CUMIS Group (insurance) is not even owned by Canadian credit unions or co-operatives.

In summary, these organizations clearly are not associated or affiliated pursuant to the definitions found in the technical papers released in conjunction with the Proposals for Discussion.

The directors have no material personal stake in any of the companies. There is no personal advantage for any board member at any level of the co-operative system in any of the decisions taken. No manager of a financial co-operative serves on the board of the co-op he or she manages. In the 1,600 credit unions, eight centrals, and CCCS, there are no inside directors.

In short, imposition of the holding company model on the co-operative financial system would be inappropriate--solving a non-existent problem--and would cause a massive, complex, and unnecesary realignment of co-operative and credit union shareholdings.

SELF-DEALING

CCCS was established pursuant to federal legislation specifically to make loans to its shareholders. Likewise, the Centrals were established in order to lend to their credit union shareholders. In effect, each organization is an individual autonomous unit that pools its resources with other co-operatives to offer services to one

another. This pooling of resources is clearly not self-dealing as defined or described in the Proposals.

For instance, the Co-operative Trust Company and the two insurance companies were largely set up to provide specific services to credit unions and their members who are in actuality their upstream investors. In this spirit of self-help, the Co-operative Trust Company trustees RRSP deposits for credit unions and their members. It also has a limited retail network, with restricted access to retail deposits. A major source of its deposits is from the sale of guaranteed investment certificates to credit unions. The credit unions hold non-voting shares of Co-op Trust, but they are upstream in the sense that they invest in centrals that hold voting shares of the trust company.

We recognize that the government is responding to demands for consumer protection and that, in certain respects, an increase in regulation is required. It must be recognized, however, that the widely-held nature of the co-ops protects the owner/user from the abuses of power found in other corporate structures.

In this context, the co-op financial organizations are not asking for special treatment. When co-ops undertake practices that ought to be regulated, as noted in other sections of this brief, the new rules should apply. But co-ops are designed to be responsive to the users of their services, who are also their shareholders. It should be noted that while the provincial centrals have direct access to the national tier, there is already a great distance between the local member and the national organization. The holding company model would put a complete block between the ultimate local shareholder and his national organization and the other co-operatives set up to meet his additional self-help needs.

While certain of the self-dealing rules could, and perhaps should, apply to the co-operative financial system--for example, with respect to equity investments upstream and other types of share

swaps--certain of the self-dealing rules do not make sense in the co-operative context. In fact, if applied to the co-operative organizations, they could destroy a number of them. This is especially true with respect to liquidity. If the CCCS, which was established by federal statute to lend to its central shareholders, were prohibited from lending to its shareholders, its reason for existence would cease.

With respect to these rules, there must be an understanding that the way co-ops deal with one another is outside the scope of "self-dealing" as defined, and the system must be permitted to continue providing those services to its member/shareholders which it now provides.

CONCENTRATION AND COMPETITION

The co-operative financial system in its review of the Proposals is concerned about the concentration of power that likely will develop over the next five to ten years if the government's plans for regulation of financial institutions are enacted. We recognize the government's intent is, in part, to respond in a realistic manner to forces at work in the market place, forces that may continue to develop even if there are no regulatory changes.

The government has stated its intentions to increase competition and envisions that there will be many small holding companies (in addition to the larger, highly-concentrated ones).

Conversely, it is our view that market power in the future will rest with about ten major players--the five major banks and five other institutions that emerge as strong financial holding companies. It could be expected that innovation, which traditionally has been the hallmark of the smaller players, would suffer as a result of the potential squeezing out of the smaller players.

NETWORKING

Co-operative financial institutions wish to be in a position to network with other co-operatives and affiliated companies with a view to offering each others' products. It is clear from the statements in the Proposals for Discussion that such independent companies will be permitted to network in this manner, and the co-operative financial system is supportive of these proposals.

THE COOPERATIVE CREDIT ASSOCIATIONS ACT AND REGULATION BY FUNCTION

The co-op system appreciates the government's recognition that the co-op financial system is different and does not fit the government's holding company model. The Proposals for Discussion state clearly that the associations or centrals regulated under the Cooperative Credit Associations Act ("CCA Act") would be empowered to have downstream subsidiaries in a manner similar to holding companies. In a sense, they would have the option of functioning like a holding company. This is a positive proposal that requires exploration and implementation.

It should be noted that, like the local credit unions, the provincial centrals are creatures of provincial legislation. But six of them have opted to have the powers granted under the federal CCA Act and have thus become subject to regulation by both levels of government. The dual nature of the centrals has provided a smooth link between the provincially regulated locals and the federally supervised national level. The provincial legislation concerning credit unions and centrals, including the provisions regarding commercial lending, are constitutionally valid. Indeed, the provinces were obliged to legislate after the federal government relinquished the opportunity to charter and supervise credit unions.

With respect to the proposals on investment powers, the financial co-operatives fully support the increased flexibility in investment powers that has been proposed. But this flexibility does not offset the assault on diversification represented by the rest of the Proposals for Discussion. The Proposals will confine each class of institution to a narrow market and thus subject it to the instability inherent in that market. Given their limited plans to carry on commercial lending, the financial co-operatives would prefer to see diversification take place within each organization--to reduce the risks inherent in activity in only one market--subject to such prudential requirements as the government and the organizations themselves may deem necessary to impose.

Generally, the government is moving toward regulation by function but in an institutional framework. That is, for a company to carry on an additional function, it will have to establish a separate institution. With respect to regulation by function, in the Technical Supplement (page 58) the government outlines limitations on the powers of various institutions. While trust companies, for instance, will be confined mainly to the mortgage market, other institutions will be able to operate in several markets. If any one institution can diversify, then all should be free to diversify and benefit accordingly. If a class or classes of institutions must diversify through specialized subsidiaries, then all should be required to do so.

There is an appreciation for the government's acknowledgement that the CCA Act must be revised. This statute requires several changes, mainly of a housekeeping nature, but some--such as liquidity and share capital amendments noted in the technical papers--are fairly significant. A number of supplementary issues raised by the proposals, which are likely to be dealt with in the CCA Act, are considered in Annex E. Overall, the complete revision of the statute as proposed in December 1980 by the credit union system is requested.

ANNEX A

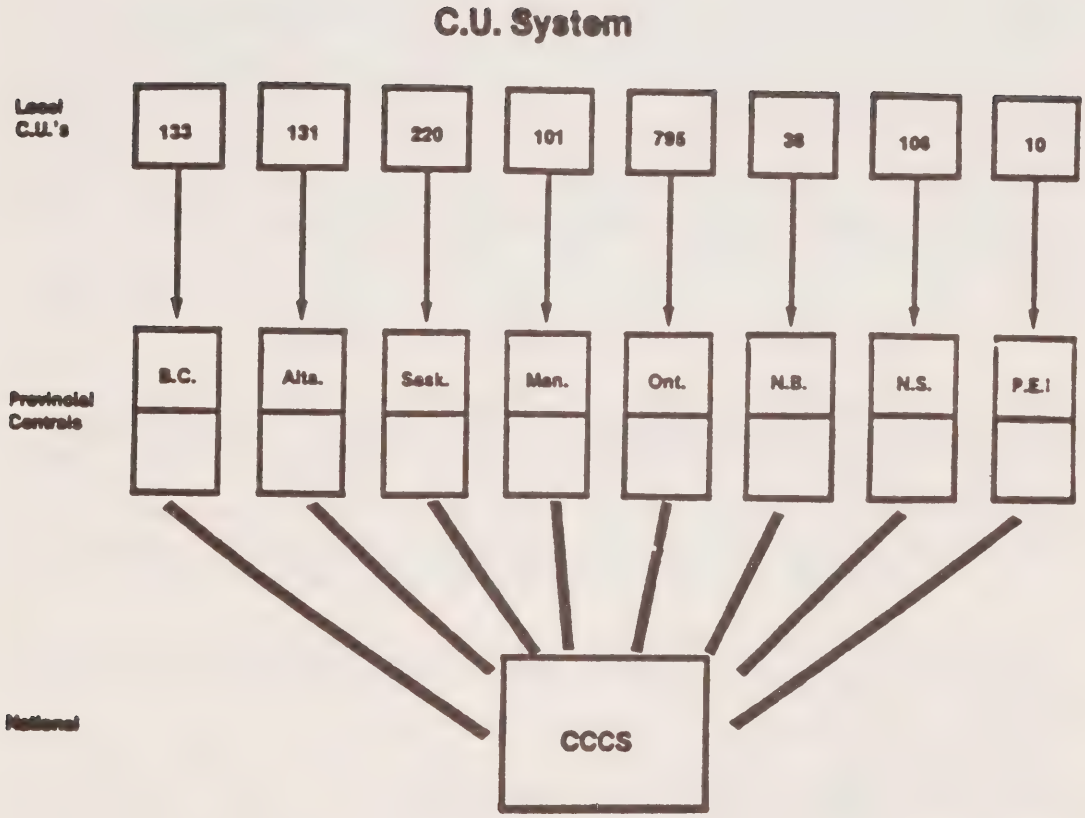
Shares of Deposit Liabilities Held by Deposit-Taking Institutions 1967, 1974 and 1984



Source: Department of Finance

From page 64 of the "Proposals for Discussion"

ANNEX B


C.U. System
Local C.U.'s
133
131
220
101
795
38
106
10
Provincial Centrals
B.C.
Alta.
Sask.
Man.
Ont.
N.B.
N.S.
P.E.I
National
CCCS

ANNEX B

The Canadian Credit Union System

Background

Today, there are over 1,600 individual credit unions and 2,300 total credit union locations in Canada, representing assets in excess of $20 billion. Counting the caisses populaires, their French language equivalents, more than 9 1/2 million Canadians, over 1 in 3, are part of a movement which is a model of sound business practices married to social principles.

Millions of Canadians put their trust - and their savings - in credit unions. They do so for many reasons, but chief among them are the responsiveness of credit unions to the needs of their members and their communities, the wide range of opportunities they open up to members and the security the system offers. Since 1900, when the first credit union was founded in Canada, service to members has always come first.

Much of the strength of the credit union system lies in its three tier structure:

- 1,600 local credit unions across the country serving the financial needs of their individual members

- 8 provincial Centrals providing their member credit unions with financial and administrative services alongside deposit protection organizations that insure deposits in all credit unions

- The Canadian Co-operative Credit Society looking after the interests of credit unions at the national level.

All three play an important role in making the credit union system a secure and innovative part of this country's financial services industry.

Local Credit Unions - Front Line Accountability

Because they are member-owned and directed, credit unions are more than just another financial institution. They provide a full range of financial services - holding savings and deposits, granting loans and mortgages, providing chequing and a host of other services. But unlike other financial institutions, all members share in the success of their credit union, since funds are put to work locally and remain in the community.

Credit unions are more responsive to the people and communities they serve. This member and community orientation has resulted in credit unions being the source of many financial innovations in Canada - from pioneering consumer lending in 1900 to daily interest savings and weekly mortgage payments in recent years.

The combined assets of Canada's credit unions total $20 billion. At the local level, a Board of Directors - members elected by other members - oversees the general operations of each credit union, while qualified staff assure efficient business operations. Credit unions are regulated by provincial legislation, and each undergoes external audits and annual inspections to ensure strict adherence to sound economic practices.

Credit Union Centrals - Solid Reinforcements

The middle level in the effective operation of the system consists of 8 provincial Centrals. Basically, they serve as a credit union for the local credit unions in their provinces. Centrals provide corporate financial services and administrative support in such areas as marketing, communications and provincial government relations and, also, establish guidelines to ensure that the entire provincial network runs smoothly. Perhaps their most important role is to maintain funds that total some $1.2 billion in ready cash which local credit unions have access to, when needed.

All Centrals are subject to provincial regulation, and the majority also come under federal legislation, the Cooperative Credit Associations Act. All 8 - the Centrals of British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, New Brunswick, Prince Edward Island and Nova Scotia - are shareholder members of the Canadian Co-operative Credit Society, the organization which represents credit union interests at the national level.

Deposit Protection Organizations - Reserves on Stand-by

Call it "deposit insurance corporation" or "the stabilization fund": the body has a different name in each province, but all of these organizations serve the same purpose: to protect the deposits of credit union members and support the credit union system.

Should a credit union require assistance, the deposit protection organization moves into action, advising corrective measures, assuming temporary responsibility, if necessary, and taking whatever steps are needed to resolve a problem.

So secure are all these back-up measures that in 80 years, no credit union member has ever lost a cent of money entrusted to a credit union.

Canadian Co-operative Credit Society (CCCS) - National Support

CCCS is the third or national tier of the credit union system. Its most critical role is as a financial resource for the credit union system. It takes an active role in national money markets and makes loans to co-operatives.

CCCS has assets of over $1 billion, and a large percentage of these are available for ready access, when required, by provincial credit union systems. Chartered in its own right as a credit society in 1953, CCCS is federally regulated by the Cooperative Credit Associations Act.

As the national organization of the credit union system, CCCS performs a number of other corporate functions - marketing, development, educational and communications support on a national basis, plus the coordination of federal government relations.

Insurance and Trust Co-operatives - Broadening The Services Front

Credit union membership has its own rewards, but there are other benefits as well. The services of several of the nation's largest financial organizations, all financial co-operatives, are available directly to credit union members.

The Co-operative Trust Company of Canada provides the full-range of trust services to members. Insurance services are provided by two insurance co-operatives - CUMIS (Credit Union Members' Insurance Societies) and The Co-operators Group.

Again, the sensitivity of the credit union system to member needs is reflected in the specialized consumer services the insurance co-operatives provide, from basic life, health and auto insurance to customized plans for mortgage loan protection and farm insurance.

The International Movement - An Alliance of Ideals

The ideals and philosophy which credit union members in Canada hold in common are shared with credit union members in more than 100 countries. CCCS represents Canada on the World Council of Credit Unions, which promotes the development of credit union operating principles worldwide. In addition, Canadian credit unions and their members aid developing countries through the Co-operative Development Foundation.

Canadian Credit Unions - Financially Strong, Socially Committed

PROVINCIAL CREDIT UNION CENTRALS

B.C. Central Credit Union
P.O. Box 2038
Vancouver, B.C. V6B 3R9
(604) 734-2511

Credit Union Central of Alberta
8500 Macleod Trail S.E.
Calgary, Alta. T2H 2N1
(403) 253-1144

Credit Union Central of Saskatchewan
P.O. Box 3030
Regina, Sask. S4P 3G8
(306) 566-1200

Credit Union Central of Manitoba
P.O. Box 9900
Winnipeg, Man. R3C 3E2
(204) 942-6331

Credit Union Central of Ontario
180 Duncan Mill Rd.
Don Mills, Ont. M3B 3K3
(416) 441-2900

Credit Union Central of New Brunswick
P.O. Box 1025
Moncton, N.B. E1C 8P2
(506) 855-4044

Credit Union Central of P.E.I.
P.O. Box 968
Charlottetown, P.E.I. C1A 7M4
(902) 566-3350

Credit Union Central of Nova Scotia
P.O. Box 9200
Halifax, N.S. B3K 5N3
(902) 453-0680

NATIONAL ORGANIZATION

Canadian Co-operative Credit Society
300 The East Mall
Toronto (Islington), Ont. M9B 6B7
(416) 232-1262

Canadian Co-operative Credit Society
237 Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K2P 1R2
(613) 238-6747

ANNEX C

CANADIAN CREDIT UNION AND CAISSE POPULAIRE STATISTICS

(AFFILIATES AND NON AFFILIATES)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1984

PROVINCE	NO. OF CUs/CPs	TOTAL NO. OF CU OFFICES (including branches)	TOTAL MEMBERS	TOTAL ASSETS
British Columbia	133	314	960,000	6,004.0
Alberta	131	285	493,000	2,585.0
Saskatchewan	220	358	561,236	3,687.0
Manitoba	125	192	317,020	1,728.0
Ontario	904	980	1,860,000	6,442.0
Quebec	1,419	1,666	4,067,000	19,497.0
Nova Scotia	106	120	158,500	277.0
New Brunswick	126	130	235,210	544.4
P.E.I.	10	11	26,574	53.6
Newfoundland	16	20	17,000	54.3

Source: Based on estimates provided by Provincial Registrars and Credit Union and Caisse Populaire Central Organizations.

ANNEX D

CANADIAN CREDIT UNIONS: OPERATING PRINCIPLES

The following is derived from the official Statement of Credit Union Operating Principles. The World Council of Credit Unions (WOCCU) developed the Statement in the spirit of cooperation and emphasizing the central values of cooperation -- equality, equity and mutual self-help. This "commitment to service" by Canadian credit unions is presented in that same spirit and in full support of the ideals and goals of the international credit union movement and WOCCU.

OWNERSHIP AND CONTROL

Ownership: Credit unions are owned by their members. Membership is voluntary and open to all people in the community, regardless of race, nationality, sex, religion and politics.

Control: Members participate in decisions affecting their credit union by exercising their democratic right to vote (one member, one vote). Officers who are elected to represent members' interest are accountable to the membership for their decisions and actions.

FINANCIAL BENEFITS

Services: Credit unions provide members with services designed to help them improve their economic well-being.

Distribution to Members: Credit unions pay a fair and appropriate rate of interest on members' deposits. Surplus accumulated during the year may be distributed among members or retained for use in service development.

Financial Stability: Credit unions maintain reserves and employ internal controls that ensure continuous provision of services to members.

SOCIAL BENEFITS

Education: Credit unions promote the personal growth of individuals by educating their members, elected officials, employees and the general public in the application of cooperative principles and the prudent management of money.

Cooperation: Credit unions are part of a cooperative network that includes other credit union and cooperative organizations at the local, provincial, national and international levels. Cooperation among these organizations is aimed at better serving the interests of members and their community.

Social Responsibility: Credit unions actively encourage individual and social development, by supporting efforts to improve personal well-being, realize human potential and uphold principles of social justice in the community.

ANNEX E

REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS

SUPPLEMENTARY POINTS

INTRODUCTION

The Government has raised four points in the Technical Supplement to the Proposals for Discussion which require credit union comment. They are dealt with separately in this Annex since they are not central to the policy issues discussed in the Brief.

1. Defining "Capital"

In the Technical Supplement, the Government provides a definition of "Capital" (at page 70) which would exclude Capital that is redeemable. Cooperative shares are by definition redeemable.

The Co-operative Credit Associations Act ("CCA Act"), the federal legislation under which the Canadian Co-operative Credit Society Limited and six of the provincial central credit unions operate, empowers an association to redeem its share capital. However, since discretion whether or not to redeem share capital rests with the Board of Directors under the by-laws, presumably the shares would qualify as Capital.

2. Limitation to 20% of Capital

In the Technical Supplement (at page 52) the Government proposes that a regulated financial institution would be restricted to placing a maximum of 20% of its capital in loans, deposits or investments in any one risk. This proposed limitation is sensible in the context of day-to-day commercial lending.

As outlined in the Brief, however, the centrals and CCCS are liquidity managers for the credit union system. As central bankers, they are required to provide lines of credit in excess of this limitation, and such lines are drawn down from time to time.

Provision of such lines of credit is authorized under the current CCA Act. It is recommended that such lines continue to be permitted under similar terms and conditions with respect to reporting, supervision and the adequacy of security.

The reasons underlying this approach are similar to those on "self-dealing" presented in the Brief. In essence, the credit union system has established these organizations and funded them specifically for this purpose.

3. Directors

The Government has proposed (at page 68 of the Technical Supplement) a higher standard of care for directors of financial institutions. The financial cooperatives fully support the intent and the clarity involved in raising the standard. It should be noted, nevertheless, that at the local level it will remain important to encourage members of the community, who may have limited business experience, to serve on credit union boards. This should be taken into account by the provinces.

The Government has also proposed that affiliated institutions, and a holding company and its related institutions, could have up to a 25% overlap of directors. But no overlap would be permitted among unrelated or unaffiliated companies.

This is an area for discussion with Government since credit unions have specifically been permitted to appoint board members of the Cooperative Trust Company and the insurance companies even though those appointees were also board members of a credit union or central. The Proposals on holding companies are related to this. Those proposals state that centrals would be able to hold downstream subsidiaries in a manner similar to holding companies. Hence, although a downstream trust company or insurance company may not be related to the central or affiliated with one another within the definitions found in the Technical Supplement, presumably they would be able to have at least a 25% overlap of board members.

Further, since all board members are outside board members -- that is there are no inside board members -- there is little reason to prohibit the overlap, and a reasonable amount of overlap should be permitted.

4. The Limitation to 5% of Assets in a Holding Company

In the Technical Supplement, the Government has stated (at page 61):

> "If ... financial cooperatives were permitted to create a financial holding company that in turn could operate financial subsidiaries, ... it would seem reasonable that the total invested in the financial holding company should not exceed 5% of assets ...."

As discussed in the Brief, the holding company model is not appropriate for the financial cooperatives and it is likely that they would not pursue this option even if it were permitted. The rule outlined in the quotation above, however, illustrates the inappropriate nature of the holding company model for the credit union system. For instance, the centrals, by choosing to own their national central, a commercial bank and a trust company through a holding company, could not be limited to investing 5% of all central assets in the holding company. In particular, with respect to the

national central (the Canadian Co-operative Credit Society Limited) the centrals are committed to holding 2% of the total assets of the entire credit union system (at the local level) in CCCS. Two percent of the credit union system invariably exceeds 5% of the assets of the central itself. Hence, application of the 5% rule to the central credit unions would defeat the prime purpose of the national central, CCCS; it would be unable to carry out the central banking function for the credit union system. In this case, as well, the reasoning is similar to that presented on self-dealing in the body of this Brief.

SUBMISSION

BY

THE CANADIAN CREDIT UNION SYSTEM

ON

THE WYMAN REPORT:

THE FINAL REPORT OF THE WORKING COMMITTEE

ON THE CANADA DEPOSIT INSURANCE CORPORATION

TO

THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE

ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

SEPTEMBER, 1985

*Addendum to the Brief submitted
by Co-operative Financial Institutions
on The Regulation of Canadian Financial Institutions

EXECUTIVE SUMMARY

1. The credit unions in each province have a stabilization corporation. The purpose of the stabilization corporation is to protect deposits of credit union members.

2. There are two prime methods of deposit protection. One, commonly called "deposit insurance", involves the winding-up of an insolvent institution and the repayment of insured deposits--in the case of the CDIC, up to a fixed limit of $60,000.

   The other method, commonly called "stabilization" and practiced by the credit union stabilization funds, involves monitoring the financial activities of the financial institutions; taking action to prevent insolvency; and, when problems arise, taking action to rehabilitate the institution or merge it with a stronger organization.

3. The credit union system strongly endorses the intent of the Wyman Committee to transform the CDIC from a deposit protection agency designed to provide deposit insurance into an agency designed to provide stabilization. Indeed, the CDIC has acted as a stabilization agency but has been hampered by a lack of legislative powers, powers that most credit union stabilization funds have as a matter of course.

4. With respect to target levels for stabilization funds, a great deal of theoretical research has been done. The credit union fund's target is usually in the range of 1.25 - 1.50% of provincial credit union system liabilities. This is much higher than the .75% of insurable deposits, the level recommended for the CDIC.

   (It should be noted that there is no defined limit on the protection to credit union members. Stabilization funds rehabilitate the institution and in that sense the members recover, and always have recovered, all their funds. It should also be noted that in Ontario and Quebec there is both a stabilization fund and a deposit insurance organization. Those deposit insurance organizations provide a $60,000 limit on the insurance. However, insurance has never been paid since the stabilization funds have succeeded in stabilizing the institutions with no loss to depositors.)

   The 1.25% level has worked effectively to carry credit unions through normal and even through strong economic cyclical downturns. No reasonable projection can be made, however, to cover the severe regional economic downturns experienced from time to time in Canada.

5. With respect to the tax status of the CDIC and stabilization corporations, it must be clear that any tax initiative taken for the CDIC would also apply to provincial credit union stabilization corporations. The credit union corporations cover approximately 12% of deposits in the Canadian financial system, and probably a higher proportion of the smaller deposits of "unsophisticated investors" whose deposits would meet the CDIC definition of "insurable deposits". The importance of the credit union stabilization corporations in maintaining the stability of the major regional financial institutions has become obvious. They require the same tax statutes as the CDIC.

6. The regional nature of credit unions is both their greatest strength and weakness. They serve the regions well and will not leave in times of economic trouble. They can also suffer from severe regional economic recession. The credit unions require a mechanism to provide stabilization across regions--a means to provide backup to the provincial stabilization corporations.

Also, credit union stabilization corporations have fared as well as or better than the CDIC over the past two to three years. Yet, because they do not offer a specific $60,000 insurance and because credit unions do not have a direct link to CDIC, the credit unions themselves are perceived to be subject to weaker financial standards than banks and trust companies, although this is plainly not the case.

Both the need for a national backup to the provincial stabilization corporations and the need to increase the perceived strength of the credit unions could be provided by a formal link with the CDIC.

7. We propose that the CDIC have a segregated fund administered for credit union stabilization corporations. It would be funded by credit unions, just as the CDIC insurance fund is funded by banks and trust companies. It would provide backup for the provincial stabilization corporations and would thus have to be subject to a federal/provincial agreement.

Discussions should be undertaken among the federal government, the provincial governments and the credit union system to outline the purpose and mechanisms for such a fund and to implement a plan to establish it.

Excerpt from:
Minutes of the CCCS 1985 Annual Meeting

WHEREAS the need to ensure security of members' deposits and maintain the stability of credit unions was the basis for credit unions pioneering the concept of deposit insurance in Canada; and

WHEREAS a high level of public confidence in the security of credit unions is vital to the survival and development of credit unions in Canada; and

WHEREAS the issue of deposit insurance has received increasing public attention and is a matter of debate and study within the financial community across Canada; and

WHEREAS the present provincial basis for deposit insurance in credit unions leaves insurance programs open to distress due to regional economic conditions; and

WHEREAS the pooling of credit unions deposit insurance programs between provinces has the potential to produce improvements in the efficiency, quality, and coverages of the deposit guarantee program;

THEREFORE BE IT RESOLVED THAT the Board of Directors of the Canadian Co-operative Credit Society form a task force representative of Centrals, provincial deposit insurance corporations and credit unions to study and propose possible approaches to a national deposit insurance program for credit unions.

After discussion, it was MOVED:

TO amend the motion as follows:

Including the immediate advancement of approaches to CDIC, as proposed by the Board of Directors of CCCS at its meeting held on May 7, 1985.

The amended motion CARRIED.

At their meeting on June 11 and 12 in Quebec City, the provincial stabilization corporations endorsed the resolution and took a decision to work with the credit union task force toward the same purpose.

APPENDIX "FNCE-56"

B R I E F

SUBMITTED BY

THE CO-OPERATORS GROUP LIMITED

TO

THE HONOURABLE BARBARA MCDOUGALL

MINISTER OF STATE (FINANCE)

AND TO

THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON

FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

IN RESPONSE TO

THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL

INSTITUTIONS: PROPOSALS FOR DISCUSSION

JULY 1985

The Co-operators Group Limited Priory Square Guelph, Ontario N1H 6P8

PURPOSE OF BRIEF

The purpose of this brief is to convey an understanding of The Co-operators Group Limited and to respond to issues of particular interest to us. We endorse the brief submitted by the Canadian Co-operative Credit Society on behalf of co-operative financial institutions generally. This brief addresses issues of particular significance to The Co-operators.

SUMMARY

The Co-operators Group commends the government for recognizing that the Proposals for Discussion require modification to fit the unique characteristics of financial co-operatives.

The proposals as stated would be very detrimental to The Co-operators and its member-owners. We recommend that non-arm's length transactions which satisfy normal business practices be permitted between financial co-operatives and their member-owners, and that financial holding companies not be required. Similarly, we recommend that transactions between related or affiliated companies which satisfy normal business practices and are approved by a committee of independent directors be allowed. We are prepared to work with the government to develop appropriate regulatory guidelines for financial co-operatives.

The specific Proposals for Discussion addressed are:

- inapplicability of the "associated" concept to co-operatives
- approach to self-dealing with related companies
- relationship between fundamental principles and proposals

THE CO-OPERATORS

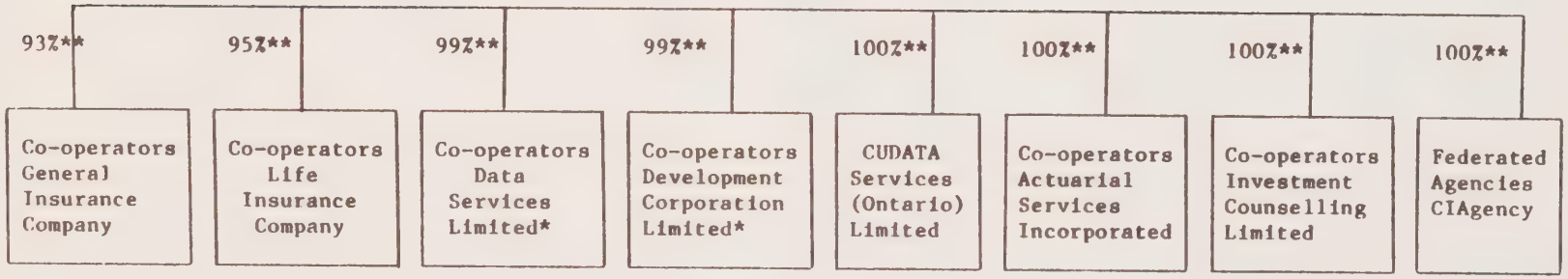
The Co-operators is a group of companies providing insurance, informatics, investment management and property services to Canadians. The chart on the next page is the best brief description of our form of organization.

The Co-operators Group Limited is incorporated under and regulated by the Canada Co-operative Associations Act. The operating companies are incorporated and regulated under the appropriate legislation: the insurance companies under the Canadian and British Insurance Companies Act and provincial insurance legislation, the data and property development companies under the Canada Co-operative Associations Act, the investment counselling company under the Canada Business Corporations Act and provincial securities commissions, the insurance agencies under the relevant provincial agents and brokers legislation and regulations.

The Co-operators Group is owned by 37 organizations, almost all of which are provincial, regional, or national co-operative or credit union centrals (complete list in appendix A). Our member-owners include virtually all such co-operatives except for those in Quebec. The Group is entirely Canadian-owned.

The Co-operators

The Co-operators Group Limited*



*The Co-operators Group is a co-operative association. Co-operators Data Services Limited and Co-operators Development Corporation Limited are also incorporated as co-operatives.

** Percentage indicates share ownership by The Co-operators Group. The balance of the common shares in Co-operators General and Co-operators Life are owned by individuals, credit unions and co-operatives. Co-op Atlantic owns 1% of shares in Co-operators Development Corporation, which owns 1% of shares in Co-operators Data Services.

The insurance companies provide service to individuals and families, as well as co-operatives and small business, while the other companies serve primarily a co-operative clientele.

The general insurance company is the largest non-government general insurer in the country; the life company is in the top twenty; and the data company in the top 10 of similar companies. There are more than one million Co-operators' policyholders served by offices in all provinces, except Quebec which is served by other co-operative insurers.

What is now The Co-operators Group began as small, new insurance companies formed by farmers co-operatives in Saskatchewan and Ontario in the mid-1940s. Growth has come through broader co-operative sponsorship, quality products and services, and a strong consumer orientation. The Group itself was organized in 1976 when the Saskatchewan and Ontario companies were brought under common ownership. The non-insurance companies have been formed in the past few years to enable previously internal services to be offered to a broader clientele which had expressed interest in using them.

A co-operative exists to provide services to its owners, its member-users. Thus there is an identity in conventional co-operatives between the users, the owners and those who provide the direction. Our insurance and some other companies must be incorporated under the appropriate Acts, and therefore cannot be incorporated as co-operatives. Our solution has been to incorporate The Co-operators Group under the federal co-operatives act, and to have this company own and control the operating companies, insurance and other. The Co-operators is similar to co-operative credit associations, which as the Technical Supplement notes "are owned by their members who are, in effect, their customers." (p. 21)

ASSOCIATION AND ITS INAPPLICABILITY TO THE CO-OPERATORS

Under the definitions in the Technical Supplement, The Co-operators insurance companies would be associated with all 37 organizations who are owners of The Co-operators Group. This is a direct consequence of our co-operative structure and adherence to the federal co-operatives act.

Each of our member-owners can influence the election of ten percent or more of our directors. It is the express intent of co-operative legislation and co-operative practice that this be the case. In the case of co-operatives, however, the conclusions drawn by the Proposals for Discussion are not warranted.

This is because of the share structure of The Co-operators Group and the nature of directors.

The Co-operators Group is controlled by $8,500 in voting, co-operative shares (as common shares are known under the CCAA). These shares can only be transferred at par ($10), as required by the federal co-operatives act. None of

the 37 member organizations holds more than ten percent of the shares. No dividends are paid on the shares. In short, the shares do not constitute an investment in any ordinary sense, and return on investment is not a factor which influences decisions of the member-owners of The Co-operators.

Similarly, directors of The Co-operators Group and the insurance companies have no beneficial interest in the companies or the decisions made. Directors own no shares in their own right. The qualifying shares of directors required by the Canadian and British Insurance Companies Act are held by them in trust, and surrendered when a director's term of office expires. Directors derive no other benefits (other than a per diem of $175). Neither do the co-operative member-owners on whose board they may also sit. Indeed, directors do not represent those member-owners, but rather a regional committee of all member-owners in that region. Thus directors do not have a "significant business interest" in The Co-operators, nor do the member-owner co-operatives, from whose boards Co-operators' directors often come. There are no inside directors (managers) on the boards of The Co-operators Group or The Co-operators insurance companies.

As a result, the directors of The Co-operators Group and the insurance and other companies meet the criteria for independent directors set out in the Technical Supplement (p. 30). Yet, paradoxically, the definitions of associated in the same paper (p. 9) would mean that through the directors and election process, The Co-operators insurance companies would be associated with all member-owner co-operatives. The Co-operators companies therefore could not do business with other co-operatives because of the ban on self-dealing. The appropriate conclusion is that the logic of "associated" cannot be applied to financial co-operatives such as The Co-operators.

> We recommend that regulated financial institutions owned by co-operatives directly or through a co-operative corporation be able to provide goods and services to those co-operatives and their members, and that this activity not be regarded as self-dealing.
>
> We recommend for the same reasons that co-operative owners of regulated financial institutions not be required to form financial holding companies in the circumstances outlined in the Proposals for Discussion.

Requiring The Co-operators to conform to the proposals as presented would have severe consequences. It would mean that we would be prevented from supplying insurance services to our member-owners, the very purpose for which we were founded by them. This would be a hardship to some since in many cases our service is unique, and it would affect about five to six percent of our total premium. The ban on self-dealing would also imply that other financial co-operatives, such as credit union centrals, could not provide banking and other related services to The Co-operators, and that we could not invest or lend to most Canadian co-operatives. The proposals as presented would even prohibit our mortgage loans to housing co-operatives, which loans are underwritten by Co-operative Trust Company of Canada and 100 percent insured by the federal government through Canada Mortgage and Housing Corporation.

The Technical Supplement notes "the rules regarding non-arm's-length transactions as they would apply to a co-operative setting need further consideration. Because the main goal of financial co-operatives is to serve their owners (i.e., their members), a normal application of self-dealing regulations...would not seem workable." (p. 21). We obviously agree with this conclusion, and are prepared to work with the government to find satisfactory solutions.

DEALINGS WITH RELATED OR AFFILIATED COMPANIES

The Proposals for Discussion indicate an intent to be reasonable with the provision of common services within financial groups. There are aspects of the proposals that we would like to bring to your attention since they would be very detrimental to The Co-operators, and we think to many other financial service groups. We think they are at odds with the government's stated fundamental principles to encourage innovation, efficiency, and consumer convenience.

The proposals intend to limit transactions with related or affiliated companies to under one percent of the revenue or expenses of the regulated financial institution. An exception is provided for companies of which the financial holding company has majority ownership. The low percentage limit and the narrow range of companies in which a financial holding company can invest creates situations which seem to conflict with the intent of the proposals.

The list of companies in whom a financial holding company can invest does not include companies providing many related services, such as an insurance agency or an investment counselling company or a trustco (trust company holding company). Insurance legislation prohibits an insurance agency being a subsidiary of an insurance company. Therefore, it would be extremely difficult to include such companies within a financial holding company, since it cannot hold equity in them directly, and an indirect route through a regulated financial company would be either prohibited or highly contrived.

Yet the functions performed by these related companies are important elements of the total package desired by clients, and which we want to be able to assemble through networking. The proposals on self-dealing, however, would mean that our insurance companies could not do business with these entities if owned by a substantial shareholder in the financial holding company, even if they, like the financial holding company, were entirely or largely owned by the same party.

Data processing is another example. Our insurance companies purchase this service from Co-operators Data Services Limited, another operating company of The Group. It is Co-operators Data Services, incidently, which provided the "technical innovations" introduced by financial co-operatives which are praised by the Proposals (p. 23). Since payments from the insurance companies to the data company exceed the one percent limit, they would be caught by the proposed ban on self-dealing. These transactions would be allowed if the data company were owned by the financial holding company, but a data company is not a permitted investment for a financial holding company.

The Proposals note the importance of informatics or data services to the future delivery of services. Informed industry estimates are that informatics expenditures by financial institutions are currently 2-3 percent of expenses, and will be 4-5 percent of expenses by the end of the decade. It is vitally important that our access to this informatics resource not be restricted.

Since competition and innovation will continue to expand and change the definition of financial services, and the support services necessary to deliver them, there does not appear to be a structural solution to this issue. Since it stems from the intent to ban self-dealing, it is this principle which may require review.

> We recommend that there not be a total ban on self-dealing. Transactions between related or affiliated companies should be allowed when they are "within the normal range of business activity in terms of price, terms and conditions" (Tech. Suppl., p. 29). We would support having such transactions reviewed and approved by a committee of independent directors, one of the options outlined in the Technical Supplement. The onus of proof of an unfair transaction should be on the regulatory authority.

RELATIONSHIP BETWEEN FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND PROPOSALS

We support the fundamental principles being pursued by the government. We are not certain, however, that the proposals as presented serve them equally well.

The concern with self-dealing and conflicts of interest has assumed a primacy which conflicts with pursuit of some other fundamental principles.

All organizations involve parties with varying interests. In commercial organizations, three common interests are consumers, employees, and the providers of capital. The proposals suggest that any party's interests should be confined to one category. A provider of capital should not be a consumer, for example. We believe the greater need is to see that the different interests are acknowledged, balanced and legitimated in the control of financial organizations. Conflicts of interests are better addressed by ensuring representation for different interests.

The co-operative approach has been to acknowledge different interests and to see that the organization provided a setting in which they could be balanced. Thus the expectation that consumers will be also owners, and that owners will be consumers. There is an element of this approach in the federal insurance act which requires that at least one-third of the directors of a life company be policyholder directors. In this case, the fact that they are directors can hardly disqualify them from doing business with the insurer, since being a policyholder is a requirement of being a director.

We would urge the government to examine extending this concept of requiring consumer representation on boards of regulated financial institutions. This could be an important element of a policy to ensure that financial institutions operate in the consumer interest, that there are independent directors, and that conflicts of interest are avoided.

In this connection, and from our experience with our own lay boards, we would suggest an amendment to the discussion in the Technical Supplement on director qualifications (p. 67). We think that lay directors should be encouraged as directors of financial institutions, on the condition that they develop an understanding of the industry sufficient to enable them to carry out their director responsibilities. This could be assisted by industry associations or the companies themselves. For many years The Co-operators has provided training sessions for new directors, as well as regular seminars for all directors on such topics as financial strength and solvency, roles of directors, major lines of insurance, reinsurance, and other topics. We believe this has enabled our board of lay directors to effectively carry out their responsibilities.

For the past year, The Co-operators board and management have been studying the possibility of legitimating in the ownership and direction of the various operating companies the three major interests: consumer or users of services, staff or providers of services, and the providers of capital. We refer to this as a multi-stakeholder approach.

We find convincing the evidence from many sources that innovation, efficiency and responsiveness to the legitimate needs of all will be enhanced by all parties seeing that their aspirations are best met by assisting other stakeholders to meet theirs. We expect to proceed with restructuring an operating company on this basis during the next year. It will not be a regulated financial institution, but we would hope to extend the model to such companies as we gain experience with it.

> We recommend that the government require consumer representation on boards of regulated financial institutions, as is now the case for federal life insurers.
>
> We recommend that lay directors be encouraged, and not prohibited, on the condition that they develop an understanding of the industry sufficient to enable them to carry out their director responsibilities.
>
> We recommend that provisions for regulation of financial institutions not inhibit the inclusion of relevant stakeholders in the governance of the institution.

Finally, we commend the government for the leadership it is showing in setting forth the fundamental principles and the proposals for realizing them. We look forward to further discussions on how the fundamental principles can be best applied to the different setting of financial co-operatives.

Appendix A

MEMBER-OWNERS OF THE CO-OPERATORS

B.C. Central Credit Union
CU&C Health Services Society
Prince Rupert Fishermen's Co-operative
Island Farms Dairies Co-operative
Credit Union Central of Alberta
Alberta Wheat Pool
Central Alberta Dairy Pool
Lilydale Co-operative
Northern Alberta Dairy Pool
Unifarm
United Farmers of Alberta
Co-operative Trust Company of Canada
Dairy Producers Co-operative
Federated Co-operatives Limited
Credit Union Central of Saskatchewan
Saskatchewan Wheat Pool
Canadian Co-operative Implements
Credit Union Central of Manitoba
Manitoba Dairy Co-operative
Manitoba Pool Elevators
United Grain Growers
Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers
Co-operative Housing Foundation (of Canada)
Credit Union Central of Ontario
CUMBA
Gay Lea Foods
Ontario Co-operative Development Association
Ontario Federation of Agriculture
United Co-operatives of Ontario
United Steelworkers of America - District 6
Credit Union Central of New Brunswick
Co-op Atlantic
La Federation des Caisses Populaires Acadiennes
United Maritime Fishermen Co-op
Credit Union Central of Nova Scotia
Credit Union Central of Prince Edward Island
Newfoundland-Labrador Federation of Co-operatives

APPENDIX "FNCE-57"

THE REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS: PROPOSALS FOR DISCUSSION

Presented to:
Minister of State, Finance
and
Standing Committee on Finance, Trade
and Economic Affairs (House of Commons)

August 1985

Submitted by:

Insurance Bureau of Canada
Bureau d'assurance du Canada
Representing private general
insurance companies in Canada

TABLE OF CONTENTS

Pages

SUMMARY.....

INSURANCE BUREAU OF CANADA SUBMISSION.....
The Regulation of Financial Institutions:
Proposals for Discussion

APPENDIX A.....
Submission to the Superintendent of Insurance
for Canada on the Proposed Revisions to the
Federal Insurance Acts

APPENDIX B.....
Outline of Insurance Bureau of Canada Proposal
for Compensation Plan for Policyholders of
Bankrupt Property/Casualty Insurance Companies

SUMMARY

I.B.C. comments are divided into three categories, namely, (A) proposals to improve the existing system of regulation, (B) specific comments concerning the Proposals for Discussion and the Technical Supplement, and (C) the proposed compensation plan for policyholders of bankrupt property/casualty insurance companies.

A. A brief background has been provided of the discussions with the Federal Superintendent concerning measures to improve the regulatory system currently in force. A number of proposals have been highlighted, and attached to the Submission by way of Appendix, is a summary of the proposed revisions to the Federal Insurance Acts which incorporates the Superintendent's proposals and the relevant responses by the Insurance Bureau of Canada.

B. The major portion of the Submission concerns specific comments on aspects of the Proposals for Discussion.

1. Modernization of Legislation

I.B.C. welcomes bringing federal insurance legislation into line with modern approaches to corporate law and sound business practices and to have a regular review of financial institutions legislation.

2. Modernization of Corporate Governance

I.B.C. agrees that corporate governance provisions should be updated using the Canada Business Corporations Act as a model.

3. Role of Directors

I.B.C. does not object to Directors being subject to a higher standard of care but does oppose the prohibition on interlocking directorships involving financial institutions that are not affiliated or related.

4. Self-Dealing

I.B.C. favours the approach to controlling self-dealing which would result in a selective ban on non-arms-length transactions and takes exception to the approach which would result in a general ban on non-arms-length transactions. If, however, the outright ban is adopted, then I.B.C. urges the deletion of the 1% limit of expenses or revenues and urges that in addition to being on a cost recovery basis that a reasonable profit margin be permitted. I.B.C. objects to a broad discretion being conferred on a regulator wherein a person or group of associated persons would be considered to have an ability to control or influence a financial institution where they "were deemed by supervisors to be in a position of influence or control."

5. Conflict of Interest

I.B.C. opposes the establishment of a conflict of interest office. While I.B.C. supports the concept of "Chinese Walls" it would appear that separation of the various activities by "Chinese Walls" will be cumbersome and the selection of activities to be separated is likely to prove difficult in practice.

6. Investments

I.B.C. sees no need whatsoever for changes in the investment provisions for property/casualty insurance companies and is not in favour of a shift in focus of investment rules away from the qualitative rules to a quantitative or portfolio approach.

I.B.C. is concerned about the suggestion that investment in preferred shares be limited to 10% of total assets and about the proposed reduction from 30% to 10% for investments in common stocks. Objection is made to the restriction to 5% of total assets in investments and subsidiaries and to 2% of total assets in any one subsidiary. If the portfolio approach is adopted along the lines set out, then an exemption should be made for previously made investments and for funds extended to "any one individual, corporate or group of associated persons" so as to avoid situations where existing investments or extensions of funds which were perfectly legal when made would be made illegal as a result of legislation subsequently enacted.

7. Tied-Selling

I.B.C. fully supports the prohibition of tied-selling but suggests that there will need to be a recognition that the offering of a product or the availability of a product within a financial institution does not of itself constitute tied-selling. It may be necessary for the regulators to issue some direct guidelines on this issue or preferably for an appropriate definition of "tied-selling" to be incorporated in the legislation.

8. Networking

I.B.C. agrees with the comments in the Technical Supplement concerning networking and accepts the suggestion of not including restrictions on the ability to network except to reinforce the prescription in competition policy on tied-selling. The term "networking" needs to be clearly defined so as to clarify the impact of "Chinese Walls".

9. Mutual Insurance Companies

Mutual companies obtain a competitive advantage over stock companies by going the "downstream" route and I.B.C. urges that stock companies also be authorized to form downstream holding companies.

10. Non-Resident Ownership

I.B.C. is firmly of the view that all companies in the market place should be treated the same whether foreign or Canadian owned.

Summary information has also been provided concerning the proposal of a compensation plan for policyholders of an insolvent property/casualty insurance company. A second Appendix to the Submission has been provided containing a detailed outline of I.B.C.'s proposed plan.

INSURANCE BUREAU OF CANADA
SUBMISSION
THE REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS: PROPOSALS FOR DISCUSSION

Presented to:
Minister of State, Finance
and
Standing Committee on Finance, Trade
and Economic Affairs (House of Commons)
August 1985

INSURANCE BUREAU OF CANADA

Insurance Bureau of Canada (hereinafter referred to as "IBC") is a national association representing approximately 80% of private sector automobile, casualty and property insurance companies transacting business in Canada. More than 100 company groups comprising approximately 180 member companies are represented in IBC.

Since its formation in 1964 IBC has become the acknowledged official voice of the property and casualty insurance companies in Canada, acting as a liaison between insurers and federal, provincial and municipal governments, the business world, consumer groups and other mutual interest organizations.

GENERAL COMMENT

The proposals if implemented would make sweeping changes in the way financial institutions currently do business. The separation of the four pillars has been maintained up to the present to provide customers with the assurance that someone else's interest would not take precedence over their own but clearly as recent events have shown there is potential for abuse in the system right now. Integration of the four pillars could result in a concentration of economic power and some potential for abuse. The safeguard of ministerial approval for mergers and transfers of significant equity interests is welcomed.

While it is appreciated that the proposals set out a number of restraints on possible abuse it is suggested that the proposals are so complex and will require so much detailed study and debate that considerable time is likely to elapse before they are in place.

NEED FOR IMMEDIATE CHANGE IN PRESENT REGULATORY SYSTEM

As is evident from the recent failures of a number of federally registered property/casualty insurance companies, there is an immediate need for a considerable tightening in the existing system of regulation. IBC over the last several years has discussed with the Federal Superintendent of Insurance a number of measures which could be put in place to improve the regulatory system currently in force. Most of these could be put in place either by way of amendments to the federal insurance legislation or by regulation and it is very strongly recommended that this be done and that these measures should not be delayed until after the implementation of the new proposals. It is stressed that there is broad agreement between the industry and the Superintendent of Insurance on the nature and extent of the changes required and therefore that any legislation would not be controversial.

In particular IBC is in favour of:

1. requiring initial capital and surplus of at least $5 million for a property and casualty company (of which at least $4 million would be paid-up capital and at least $1 million surplus) (the discretionary power of the Minister to require a higher amount than that should be maintained);

2. withdrawal of a certificate of registry where a company's unimpaired paid-up capital and surplus becomes less than $4 million or in the case of a mutual company if the surplus becomes less than $4 million;

3. a power to the Superintendent to require interim financial statements from companies where it is deemed to be important to monitor the financial position on a more frequent than annual basis;

4. a requirement for an actuarial certificate about the adequacy of reserves for outstanding claims;

5. insurers should never be allowed to retain less than 10% of total gross premiums written and should be required to increase this retention to a minimum of 25% within 3 to 5 years. Furthermore, a company holding the minimum retention at the outset should be required to file a plan with the Superintendent indicating how it is proposed to advance to the higher range and if the plan does not meet the Superintendent's approval, the company should not be permitted to be registered;

6. restrictions on placing business in the unregistered reinsurance market e.g. requiring that the total premiums ceded to unregistered reinsurers should never in any circumstances exceed the total net premiums retained. In this connection IBC considers that when a transaction involving unregistered reinsurance is not at arms length, it should be reviewed by the Superintendent and receive his express approval;

7. a strengthening of the solvency requirements; and

8. a shortening of the period during which premiums due from agents can be recognized as assets.

Appendix A attached contains a detailed list of recommended changes by the Federal Superintendent of Insurance with IBC's response to each.

SPECIFIC COMMENTS

IBC has the following comments, listed under 13 major headings, on specific aspects of the proposals as expanded by the technical paper:-

1. MODERNIZATION OF LEGISLATION

Federal insurance legislation has not been the subject of a thorough review for many years and is in many respects outdated. The proposal to bring the legislation into line with modern approaches to corporate law and sound business practices and to have a regular review of financial institutions legislation every ten years is welcomed.

IBC also welcomes the proposal that the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act be consolidated and that similar provisions apply to the Canadian branches of all foreign owned insurance companies regardless of their country of origin.

2. MODERNIZATION OF CORPORATE GOVERNANCE

IBC agrees with the suggestion that corporate governance provisions should be updated using the Canada Business Corporations Act as a model. As the technical paper indicates this new status would give insurance companies the same general corporate powers as have already been granted to commercial corporations and banks and in particular they would be able to engage in any business activity that would be lawful for a natural person.

3. ROLE OF DIRECTORS

The technical paper suggests that interlocking directorships involving financial institutions that are not affiliated or related would be prohibited as in the case of the chartered banks. It is proposed, however, that affiliated financial institutions could have up to 25% of their directors serving on more than one board, as could a financial holding company and its related institutions.

IBC is opposed to the prohibition on interlocking directorships involving financial institutions that are not affiliated or related. Such a prohibition may be quite appropriate for deposit - taking institutions but property/casualty insurance companies are not in that business. It is strongly recommended that where there is no conflict of interest involved, interlocking directorships be permitted.

IBC accepts the comment in the technical paper that it is important for efficiency that the regulation and supervision of financial institutions not impose excessive rigidities on the financial system and that the stronger and more thorough is self-regulation by institutions the smaller the role that government needs to play. The paper suggests therefore that it is natural to look to the Board of Directors as the group within an institution that could provide such an enhanced internal scrutiny of operations.

The standard of care that a Director would be expected to exercise is raised from that of an ordinary prudent person to that of an experienced business person qualified to be a Director of a regulated financial institution; Directors would be required to give closer attention to the affairs of the financial institution; and Boards of Directors must remain of manageable size and maintain independent judgment.

It is considered that Boards of Directors in the property/casualty insurance industry currently exercise a high degree of care but IBC does not object to Directors being subject to an even higher standard.

IBC has no objection to the rules or the criteria set out on Pages 67 and 68 of the technical supplement nor does it object to the limits placed on the size of a board of a minimum of five and a maximum of twenty-five.

"Outside" Directors are quite common in the property/casualty insurance industry and serve a very useful function.

4. SELF-DEALING

The technical paper sets out four possible options as approaches to controlling self-dealing. One possible method would be imposing restrictions on ownership but as the paper recognizes there has been an increase in last several years in the proportion of the financial services that is in fact closely held; another approach is the development cedures to be followed by institutions that would attempt to ensu any transactions involving non-arms-length parties are within the range of business activity. This approach would of course put onus on boards of directors; a third approach would be a selective ban on non-arms-length transactions; and the fourth approach which seems to be the preferred option is a general ban on non-arms-length transactions with very limited exceptions.

The ban would apply to all federally incorporated financial companies and their subsidiaries, that are independent of financial holding companies, federally incorporated financial holding companies, and all financial institutions, federally or provincially incorporated, related to them. Exceptions would exist for (1) purchases or sales of services within modest limits, subject to (i) the approval of the Directors; (ii) a limit of 1% of total expenses or revenues; and (iii) they be carried out on a cost recovery basis; and (2) relatively modest loans to officers and employees subject to conditions and limits as in the Bank Act. While it is appreciated that the paper foresees the need for a number of exceptions in particular circumstances in addition to those outlined above, IBC is very concerned about the proposed outright ban with very limited exceptions. While fully supporting the need to control abusers, IBC favours the third of the four approaches which would mean identifying and banning those non-arms-length transactions that are considered especially dangerous.

There are groups of companies in which there are insurers and reinsurers present and if there is an outright ban as proposed it would be impossible for an insurer to reinsure any of its business with another company within the group. The technical supplement recognizes that special consideration may require to be given to this situation. While this recognition and the offer to discuss it are appreciated, IBC considers the outright ban option does not leave the flexibility that is wanted in today's business environment. While a limited exception is proposed for the provision of services, the proposed exception would be totally unworkable for the relationship between a management company and the insurance company that it serves. If the outright ban is adopted, then IBC would urge the deletion of the 1% limit of expenses or revenues and would urge that in addition to being on a cost-recovery basis that a reasonable profit margin be permitted.

Provided arrangements between related or affiliated companies are at normal market terms and conditions, they should be permitted. To impose an element of control it is suggested that the Board of Directors should be required to appoint a specific committee comprising outside Directors to examine all non-arms-length transactions.

IBC would be pleased to co-operate in trying to identify situations that should require the prior examination and approval of such a committee. An alternative to this self-regulatory approach would be for all non-arms-length transactions over a certain amount to be notified to and perhaps approved by the regulator.

The need to have some safeguards in the law for Directors and Officers in respect of legal actions brought against them as a result of self-dealing which had led to losses being sustained even although it was approved, is welcomed.

The discussion paper and the technical supplement propose that a person or group of associated persons would be considered to have an ability to control or influence a financial institution if through their equity or debt holdings they were in a position of influence or control or "were deemed by supervisors to be in a position of influence or control". IBC objects to such a broad discretion being conferred on a regulator. If relationships are to be prohibited, the criteria must be spelled out clearly.

5. CONFLICT OF INTEREST

Among the measures proposed to deal with conflict of interest is the establishment of a Conflict of Interest Office which will provide some assistance to individuals seeking redress in cases of suspected abuses of conflict of interest.

IBC is adamantly opposed to the establishment of such an office on the basis that it is quite unnecessary. There is wide protection for consumers at the moment under the provisions of the Insurance Act, Unfair Prac-

tices Act, etc. and the Superintendents of Insurance at the provincial level have wide powers to deal with specific problems. Furthermore, it is thought that with the jurisdictional split between the federal government and the provincial governments on the matter of insurance, such an office could be a real irritant to federal/provincial relations.

Another proposed solution to the conflict of interest problem is the creation of "Chinese Walls".

"Chinese Wall" is an arrangement whereby information known to persons involved in one part of a business is not available to those involved in another part of the business and it is accepted that in each of the parts of the business so divided decisions will be taken without reference to any interest which any other such part of the business may have in the matter. The concept is fairly widely used in organizations that are sensitive to internal conflicts of interests and the proposals would certainly require the creation of such a Chinese wall. The Green Paper cites a number of activities within a financial complex that may give rise to conflicts e.g. commercial lending and securities related activities, underwriting and securities distribution, commercial lending and the management of trusts, etc. While the experience in the United States would suggest that Chinese walls can be effective in protecting the public without subjecting financial institutions to unreasonable regulations, IBC is concerned that the separation of these various activities by Chinese walls is likely to be cumbersome and the selection of activities to be separated will probably prove difficult in practice.

6. INVESTMENTS

The proposal is that it is appropriate to shift the focus of the investment rules governing financial institutions away from the qualitative rules which currently apply towards a quantitative or portfolio approach.

While IBC has no objection to such a change for other financial institutions it sees no need whatsoever for any such change in the case of property/casualty insurance companies. The present rules regarding investment are perfectly adequate for property/casualty insurers and in the light of recent failures of some federally registered property/casualty insurance companies it is suggested that such a move towards the portfolio approach could lead in certain circumstances to a very considerable lessening in the value of assets as a result of inappropriate investments.

The matter of solvency which was the concern that gave rise to the qualitative rules initially still remains in IBC's view a very major issue.

On the specific proposals in the technical supplement, IBC is very concerned that existing investments which were perfectly legal when made should be made illegal as a result of legislation subsequently enacted. IBC would urge that existing investments be exempted from the provisions

of the legislation otherwise a number of companies will be adversely affected.

Apart from that general consideration, IBC is also concerned about the suggestion that investments in preferred shares would be limited to 10% of total assets (the same percentage as for common stocks). At the moment there is no limitation whatsoever on preferred shares. So far as investments in common stocks are concerned, IBC is very concerned about the reduction in the limitation from 30% to 10%. Companies which have invested to the 30% level would find themselves with considerable tax and solvency problems if they had to divest immediately.

IBC also objects to the restriction to 5% of total assets in investments in subsidiaries and to 2% of total assets in any one subsidiary. It is suggested that the limitation ought to be in relation to capitalization and not to assets.

Because of concerns about solvency, institutions will face an aggregate limit (20% of capital) on the funds they could extend to any one individual, corporation or group of associated persons. The limit would apply to the institution, its subsidiaries and companies to which it may be affiliated through a regulated financial holding company. Again, IBC stresses the need for exemptions for investments that are currently within the framework of the law.

Having said this, however, IBC urges that the existing qualitative approach be maintained for the property/casualty companies and has no objection whatsoever to the portfolio approach being put in place for the other financial institutions involved.

7. SYSTEM OF SUPERVISION

IBC supports the increased powers to be given to the Superintendent as set out in the technical paper but questions the proposal to consider consolidating the functions of the office of Inspector General of Banks with that of the Superintendent of Insurance and the Superintendent of Loan and Trust Companies in one body responsible for supervising all federally regulated financial institutions and financial holding companies. If in fact such a consolidation is made, it is strongly recommended that property/casualty insurers continue to be regulated by an appropriately qualified and knowledgeable individual and that the new supervisor of financial institutions would only hold this position for a specified period of time e.g. 5 or 6 years and that the post would revolve among the interests involved.

8. FEDERAL/PROVINCIAL HARMONIZATION

IBC supports the view that every attempt should be made to harmonize approaches of federal and provincial governments to regulatory change. IBC sees no point whatsoever in attempting to disentangle the jurisdictional overlaps which would undoubtedly result in considerable delay. The recent formation of the Council of Superintendents of Insurance, of which the Federal Superintendent is a part, as a successor to the former Association of Provincial Superintendents of Insurance, is welcomed.

9. TIED-SELLING

Under the Combines Investigation Act tied-selling occurs where a supplier, as a condition of supplying one product or service to a customer, requires the purchase of some other product or service and this interferes with the free choice of the customer and the Restrictive Trade Practices Commission finds that tied-selling is likely to "impede introduction of a product into or expansion of sales of a product in the market or have any other exclusionary effect in the market" so that competition is or is likely to be lessened substantially. It is only at the point that the Commission's order is ignored that an offence occurs.

Clearly, with the possibility for underwriting of insurance, the granting of loans, etc. within the power of one group of companies, there will be a tendency to suggest that there is pressure on an individual to purchase a related service e.g. insurance from within the same group of companies. It is quite clear that under the combines legislation no offence is committed unless it is a condition of buying one product that some other product or service also be bought. In the one-stop shopping concept, it may be difficult to eliminate the implied influence over the placement of the different products. IBC fully supports the prohibition of tied-selling but suggests that there will need to be a recognition that the offering of a product or the availability of a product within a financial institution does not of itself constitute tied-selling. It may be necessary for the regulators to issue some direct guidelines on this issue or preferably for an appropriate definition of 'tied-selling' in the legislation.

10. NETWORKING

IBC agrees with the comment in the technical paper that provided appropriate safeguards are in place, permitting financial institutions to network each others services represents one way of providing flexibility and is consistent with allowing market forces greater sway to shape the structure of the industry.

As the paper points out insurance companies are generally limited to the powers explicitly bestowed by governing legislation and this would be remedied by the proposed modernization of the legislation, one aspect of

which would involve granting insurers all the powers of a natural person subject to such restrictions as are contained in the legislation. On this basis, networking would be permissible unless explicitly prohibited. IBC accepts the proposal not to include restrictions on the ability to network except to reinforce the proscription in competition policy on tied-selling.

It is suggested that the term "networking' needs to be clearly defined so as to clarify the impact of Chinese walls.

11. MUTUAL INSURANCE COMPANIES

Mutual property/casualty insurers would be permitted to create a downstream group of affiliates by investing surplus funds in such new companies. It is suggested that mutual companies obtain an advantage over stock companies by going the "downstream" route and IBC would urge that stock companies be given the same flexibility and also be authorized to form downstream holding companies.

12. FINANCIAL HOLDING COMPANIES

While the concept is fairly simple, there may be some concern about the possible overlap of federal and provincial legislation when a provincially incorporated company and a federally registered company are part of a group of companies structured under a holding company. It is assumed that a company will not find itself subject to double regulation.

13. NON-RESIDENT OWNERSHIP

One of IBC's major areas of disagreement is with the Green Paper proposals which effectively put foreign-owned companies at a disadvantage with Canadian owned companies. IBC is firmly of the view that all companies in the market place should be treated the same whether foreign or Canadian owned and strongly urges a reconsideration of these various restrictive provisions.

COMPENSATION PLAN FOR POLICYHOLDERS OF BANKRUPT PROPERTY/CASUALTY INSURANCE COMPANIES

An item that has been discussed at some length with the Federal Superintendent of Insurance and Provincial Superintendents is the concept of a compensation plan for policyholders of insurance companies which go bankrupt. Plans for implementing such a scheme are well advanced and IBC hopes to put a detailed submission on the subject before the Federal Superintendent and the Provincial Superintendents at the Annual Meeting of the Council of Superintendents in September 1985. This proposal envisages a single, national plan run by the industry with the co-operation of the federal and provincial regulators. It is designed to provide a reasonable level of recovery for claims of policyholders under most policies issued by property/casualty insurance companies.

The Plan is designed to be put in place on a province-by-province basis but federal involvement in the Plan is necessary because of federal registration arrangements and because Ottawa has constitutional authority over insolvencies. It is a condition precedent to the implementation of the Plan that the provisions of the Winding-Up Act governing priorities on liquidation of an insurance company be amended.

IBC has long felt that the existing provisions that give claims for unearned premiums a priority equal to claims for indemnification against specific insured loss or damage are undesirable. Since the intent of the Plan is to provide compensation for specific claims, the existing arrangement in the Winding-Up Act would not be appropriate. The Plan will assume no liability for unearned premiums. The priorities require to be amended so that the Plan will not be required to carry a disproportionate and unfair burden in an insolvency. Appendix B attached contains an outline of the proposed Plan.

CONCLUSION

As has been mentioned earlier the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act, apart from some piece meal amendments, have not been the subject of a thorough review for many years. While IBC welcomes the opportunity for a thorough review at this stage it [illegible] stress the need for some immediate legislation along the lines proposed earlier.

IBC welcomes the opportunity to comment on the proposals and will be [illegible] have representatives meet with the Minister of State, Finance and [illegible] before the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs if this is desired.

APPENDIX A

SUBMISSION TO THE SUPERINTENDENT OF INSURANCE FOR CANADA ON THE PROPOSED REVISIONS TO THE FEDERAL INSURANCE ACTS

The views of the Federal Legislation and Liaison Committee of Insurance Bureau of Canada as approved by the Board of Directors on the proposed revisions to the Federal Insurance Acts follow the order in which the proposals have been addressed in the memorandum from the Superintendent of Insurance dated September 20th, 1982.

Many of the proposed amendments will impinge very severely on existing reinsurance arrangements and while this submission raises general points of concern to reinsurers throughout it is understood that the Reinsurance Research Council is making its own separate submission.

I.B.C. would like to make the general comment, however, that most of the reinsurers in the Canadian market operate in the international market and it is going to impose very considerable restrictions on them if many of the proposed amendments are implemented. There are very few restrictions on reinsurers at the international level and presumably this reflects the fact that reinsurers are basically dealing with insurers and not with individual policyholders.

1. Superintendent's Proposal

Canadian Companies

a. Subsection 5(12) would be amended:

1) to authorize the adoption of regulations to modify the corporate power of a Canadian company to cede reinsurance;

2) to permit certain companies to cede reinsurance only to companies that are registered under the Canadian and British Insurance Companies Act or the Foreign Insurance Companies Act. These companies would be new companies (under five years old) and small companies (companies having assets of $25 million or less); and

3) to specify that a company may not enter into a contract to reinsure any other insurer against any risk undertaken by such other insurer unless it is authorized in its certificate of registry to do so.

Later in this memorandum, an outline is given of regulations that might be proposed should this amendment be made.

I.B.C. Response

(b) This would appear to be discriminating to some extent against the small well established company. Consideration should perhaps be given to companies which while technically new are continuing on an uninterrupted basis the long established Canadian business of the parent which in many cases will have very considerable assets.

(c) The need for this provision is very seriously questioned. It is submitted that this will interfere very considerably with what are normal fronting and pooling arrangements.

2. Superintendent's Proposal

Subsection 54.1(1) of the Act would be amended to require initial capital and surplus of $6 million for a new life insurance company (of which at least $4 million would have to be capital and at least $2 million surplus) and to require an initial capital and surplus of at least $5 million for a property and casualty company (of which at least $4 million would be paid-up capital and at least $1 million surplus).

I.B.C. Response

It is assumed that the discretionary power in the Act for the Minister to require a higher amount than $5 million for property/casualty companies will be maintained. It is also assumed that the reference to a property/casualty company is a reference to a new company, not an existing company. If this is not so there will be considerable, needless expense involved for a number of established companies which have a small capitalization but a large surplus.

3. Superintendent's Proposal

Section 55 of the Act would be amended to provide that a certificate of registry would automatically be withdrawn should a company's unimpaired paid-up capital and surplus become less than $4 million or, in the case of a mutual company, if the surplus became less than $4 million. This amendment would have the effect of suspending new business but letting a company continue to service existing business. The suspension would be a statutory requirement with no discretion.

For companies having less capital and surplus or less surplus, as the case may be, than the above figures on or about the effective date of the legislation, there would be an exemption but only on condition that such companies file an operating plan annually with the Superintendent. The Superintendent would have the power to require amendments to the operating plan and the company would be required to comply with the operating plan as amended. Compliance with the operating plan as filed and amended would be a statutory requirement. Penalties would be imposed for

non-compliance. The exceptions for existing companies with low capital and surplus would be transitional; hopefully, such companies would work towards meeting the new requirements. The Superintendent would also have the power to suspend or limit payment of dividends to shareholders and policyholders in such cases.

Surplus for this purpose would be computed in accordance with the rules for completing the annual statement for the Department and would include unallocated contingency reserves but not any reserves required by the Department such as investment valuation reserves.

I.B.C. Response

On the basis that this proposal has nothing to do with the amendment to Subsection 54.1(1) and that it relates only to companies with less than $4 million capital and surplus combined no objection is taken to it. Some further clarification is, however, requested on what would be required by way of an operating plan and how the plan would be monitored. It is suggested that the penalty should not be imposed automatically for non-compliance because in many cases this would be completely unfair to a company which had tried but had failed because of market conditions to meet its objective.

A grandfather clause will be required, subject to an acceptable operating plan.

4. Superintendent's Proposal

Subsection 63(1) would be amended to authorize investment in bonds, debentures or other evidences of indebtedness where the obligations are insured by a policy of credit insurance issued by a Canadian company registered under the Canadian and British Insurance Companies Act.

This amendment refers to certain types of industrial credit insurance issued by one or two companies newly formed for the purpose. The Government has provided certain reinsurance facilities in connection with this type of activity.

I.B.C. Response

No objection.

5. Superintendent's Proposal

Section 70 would be amended so as to require the filing by specified companies, of interim financial statements in such detail and with such frequency as required by the Superintendent. The provision would give the Superintendent explicit authority to request interim financial statements from companies where it is deemed to be important to monitor the financial

position on a more frequent than annual basis. In addition, the amendment would set out a period of time within which such statements would have to be filed. The suggestion is that the period of time should be 45 days from the closing date of the period to which the statements are applicable.

I.B.C. Response

While the problem is appreciated it is suggested that the 45 day period is totally unrealistic. This will be quite impossible for reinsurers who require a minimum of 90 days so far as the domestic market is concerned and 180 days for the international market.

6. Superintendent's Proposal

Section 71 of the Act would be amended to provide that agents' balances more than 45 days old could not be counted as an asset, and also to provide that any amounts receivable by an insurance company from a related corporation would not be acceptable assets if they are more than 7 days outstanding, unless the related corporation is an insurance company registered under the Canadian and British Insurance Companies Act or the Foreign Insurance Companies Act.

A further amendment (a new section) would provide that no payments could be made under a management contract between an insurance company and an affiliated corporation unless the Superintendent is satisfied that the terms of the contract are not contrary to the interests of the company.

These amendments are intended to improve the quality of assets of an insurance company by converting certain receivables into assets on hand at an earlier date than has been the custom. Also, management contracts that are not at arm's length may involve a conflict of interest and should be subject to some supervisory review. Conflict of interest in connection with receivables from affiliated corporations is also an important issue.

I.B.C. Response

While appreciating the reasoning behind this proposal, it is felt that a move from 90 days to 45 days would be much too severe and that a change to 65 days initially would be much more appropriate i.e. 60 days with a 5 day grace period. It is suggested that the change from 90 days to 60 days should be phased in over a two year period and then there should be some further time e.g. 12 months before moving to 45 days. If the change was effected in one move there would be a considerable disruption for the agents and some considerable inconvenience to the insurance-buying public.

So far as the 7 day period is concerned, it is felt that this is much too short and should be 35 days i.e. 30 days plus a 5 day grace period.

It is also pointed out that a move to 45 days could cause difficulties for Canadian companies with a significant U.S. operation, for competitive forces in the United States market will not allow such companies to unilaterally impose similar collection terms and the operation could be unduly penalized by the disallowance of agents' balances over that time frame.

The 45 day move would also be a problem so far as general agents' balances are concerned.

It should be emphasized that if any move to less than 90 days were reflected in Income Tax (Canadian Investment Fund) Regulations, this would be inequitable for foreign companies.

It is assumed, because of the reference to agents' balances, that this has no application to reinsurers for whom accounts receivable from insurers are considered as admitted assets irrespective of the date of payment.

So far as the new provision that would empower the Superintendent to look into the terms of management contracts between an insurer and an affiliated corporation is concerned, it is considered that if the company involved is otherwise sound this should not be a matter of concern to the Superintendent. This could be a very onerous requirement and is oppos

7. Superintendent's Proposal

This relates to life companies.

I.B.C. Response

Not applicable.

8. Superintendent's Proposal

Section 91.3 would be amended to make it clear that in the event of the winding-up of an insurance company involving other than life insurance, the amounts payable to policyholders would be ranked as follows: first, amounts due under claims that have arisen under the policies in accordance with their terms and, second, claims for the value of the policy (unearned premiums) where no claim has occurred.

This amendment would also make clear that, where a company has reinsured another company, the contract of reinsurance would be treated as any other policy of insurance. Unpaid costs of adjusting claims under policies would be deemed to be claims that have arisen under the terms of the policy in order to give the same priority to such costs as is given to claims.

A further amendment to this section would provide that, in the event of the issuance of a winding-up order, all policies would be terminated at the earliest of the following three dates:

i) the date the policy expires in accordance with its terms;

ii) the date the policy is cancelled by the policyholder; and

iii) a date that is 30 days after notice of the issuance of a winding-up order has been sent to each policyholder by the liquidator.

The amendment would further provide that reinsurance contracts would be required to remain in force until the earliest of the above termination dates with respect to any policies that are covered by the reinsurance contract.

A further amendment would make it clear that, where separate funds are maintained, the assets in each separate fund would be applied first to the payment of claims arising from policies in respect of which the fund is maintained until those claims are paid in full, subject to an equitable charge as determined by the liquidator to cover a portion of costs that rank ahead of claims of policyholders.

These amendments having to do with liquidation of companies would, for the most part, be superseded by the provisions in the proposed Bankruptcy Act that is now before Parliament.

I.B.C. Response

It is suggested that the reference in the first paragraph to "amounts payable to policyholders" should probably relate to "amounts payable to or on behalf of policyholders" and that the last phrase in the paragraph "where no claim has occurred" should be deleted.

So far as the second paragraph is concerned, some clarification is needed in relation to the reference to unpaid costs of adjusting claims. I.B.C. is concerned that all claims overhead costs should (a) be treated equally whether staff or independent, etc. and (b) be paid for out of the residual assets and not therefore evolve to expenses to be borne by insurers and reinsurers under Section 113 of the Act.

So far as the termination provision is concerned, it is suggested that while the 30 day period is shorter than the period in the proposed Bankruptcy Act it is still too long and should be no more than 14 days.

The same amendment that would require reinsurance contracts to remain in force until the earliest of the termination dates would appear to be contrary to the general situation that the reinsurance treaty is quite separate and is not linked in any way to the original policy of insurance between the insurer and

the insured. It is assumed that the Reinsurance Research Council will be commenting separately on this.

9. Superintendent's Proposal

Section 102 of the Act would be amended to require each company to submit a special report signed by an actuary, stating the actuary's opinion that the provision for outstanding claims represents a fair and reasonable estimate of the amounts that will be required, together with amounts receivable from reinsurers, to settle the claims in full. This amendment would also permit the Superintendent to accept in lieu of an actuarial report, a report signed by a person who is qualified as an auditor or any other person who has relevant training and experience. It would be intended that this authority would be exercised by the Superintendent if he is satisfied that there is inadequate actuarial expertise to prepare these reports for all companies. This report would also be required to state an opinion concerning the likelihood of recovery of amounts receivable from reinsurers.

A further amendment would require a similar report concerning the adequacy of policy reserves (under present practice, these are unearned premiums less an allowance for unamortized acquisition expenses) to cover claims expected to fall due in the unexpired period of the policy together with all related expenses. These new requirements would not apply to non-cancellable accident and sickness policies or to reserves for instalment claims under such policies since actuarial reports are already required in such cases. These sections requiring special reports on claims reserves and policy reserves would come into force on proclamation. This would provide time to arrange the necessary expertise.

I.B.C. Response

No objection is taken to this proposed amendment although it is considered that the definition of actuary may need to be looked at i.e. is certification by a life actuary acceptable and should certification not be permitted by an actuary who is not an F.C.I.A?

10. Superintendent's Proposal

Subsection 103(1) would be amended to impose an additional requirement concerning capital and surplus margins as respects property and casualty insurance other than accident and sickness policies. This new requirement would indicate that the capital and surplus margins would have to be at least equal to the larger of

a. 15% of the gross premium income of the company during the immediately preceding financial year plus the smaller of $500,000 or 5% of the premiums; and

b. 22% of the average annual amount of claims incurred by the company during the immediately preceding three calendar years together with the smaller of $490,000 or 7% of the said average amount.

These tests are modelled on the rules used in the EEC to measure minimum capital and surplus requirements. Credit would be given for reinsurance but, for other than reinsurance companies, not such as to reduce the capital and surplus required to less than 50% of the figure calculated without regard to reinsurance.

The figure of 22% of the average annual amount of claims incurred by the company is based on the consideration that if the claims ratio is 70% or less, the margin would be based on 15% of the premium. However, if the claims ratio is over 70%, then the margin would be increased over 15% of the premiums since the implication is that the premiums have been inadequate.

The use of a fixed amount or percentage addition in each case is intended to taper off the margin for larger companies.

Surplus margins for accident and sickness insurance would be prescribed by regulation under a proposed new subsection that would apply to all accident and sickness whether done by property and casualty companies, life companies or pure accident and sickness insurance companies. The regulations would deal separately with claims reserves, non-cancellable business, group business and individual business. It would not be intended to reduce margins now required for accident and sickness business.

I.B.C. Response

Some clarification of the intention of this provision is required. If the provision is intended to apply to companies in common ownership it will require considerable additional deposits over what are currently required and if this in fact is the intention then it is strongly opposed.

There is a potential problem due to the 50% net retention proposal. If a company has difficulties with the new margin requirements it may also happen that the net retention requirement could prevent it from using the reinsurance market for relief. In such a case the only solution would be to obtain new capital, if possible, or to close down.

Using the 1982 TRAC Report, the estimate of the reduction in the capacity of the industry is between $255 million i.e. 15% of 1981 net premiums written v. the current 15% of net outstanding losses and $534 million (using 20% of 1981 premiums)*. These are significant numbers which will not be evenly distributed among all companies and it may be that consideration should be given here to a transition period.

* 1981 net premiums written = $5,569,398,000
15% = $835 M.
1981 outstanding losses = $3,865,017,000
15% = $580 M.
$835 M. - $580 M. = $255 M.
If instead of the 15% formula, 20% is used (Superintendent's proposal 15% + 5%) for net premiums written, the difference is $534 M.

I.B.C. has decided to refer this provision to its Financial Analysis Committee for further study. This is being done as quickly as possible and may result in a further submission.

Concern is also expressed about the tendency to implant foreign requirements. The proposal refers to the approach adopted by the E.E.C. While a solvency test modelled on the E.E.C. would not necessarily be objectionable in itself, it would only be fair if the accounts are prepared in the same fashion as companies reporting in Europe. For example, capital and surplus in Europe is not reduced necessarily by a reserve for unlicensed reinsurance, a reserve for non-admitted assets and in some cases an investment valuation reserve. It is therefore highly likely that the application of E.E.C. ratios to Canadian derived capital and surplus will be far more rigorous than those ratios applied in a European environment.

It should also be noted that the rules used in the E.E.C. apply to non-life insurers but not to reinsurers.

11. Superintendent's Proposal

Section 113 would be amended to require the expenses incurred by the Superintendent as described in subsection (1) of this section to be divided into three portions, relating respectively to the property and casualty business, the accident and sickness business and the life business done by the company being dealt with. This division would be made on a pro rata basis using the direct written premium income (exclusive of reinsurance premiums received or ceded) of the company for the preceding five years in each of the three categories.

Expenses in the life category would be assessed against companies in proportion to their life premium income, in the accident and sickness category in proportion to the accident and sickness premium income and in the property and casualty category, in proportion to their property and casualty premium income, in each case in a manner consistent with assessment of other expenses of the Department.

I.B.C. Response

No objection is taken to the three way split of expenses into life, accident and sickness and other but it is seriously suggested that the basis of assessing companies under Section 113 of the Act should be changed from net premiums to direct written minus licensed reinsurance. At the moment the unlicensed reinsurers escape totally from the assessment and it is suggested that this is not equitable.

12. Superintendent's Proposal

British Companies

a. Section 112 of the Act would be amended to require any British company to have special authority in its certificate of registry before it can accept reinsurance in Canada.

This is intended to give some control over the acceptance of reinsurance in Canada by British companies.

b. Subsection 128(1) would be amended to impose, with reference to the excess of assets over liabilities in Canada for British companies, an additional requirement parallel to that described for Canadian companies above in item 10.

c. Section 128 would be further amended to require that a British company would have to increase the margin of assets over liabilities in Canada with respect to very large policies, unless the Superintendent is satisfied that the reinsurance arrangements are adequate. A proposed test for a large policy in this context would be a policy requiring a premium that exceeds 1/4 of 1% of the gross premium income in Canada.

d. A new section would be added after section 141 to apply to British companies the same requirement for report concerning claims reserves and policy reserves as would be required for Canadian companies pursuant to item 9 above.

e. Section 1 of Schedule 2 to the Act would be amended to parallel for British companies the amendment made for Canadian companies as described in item 4 above, having to do with investments in obligations insured by a policy of credit insurance issued by a registered company.

I.B.C. Response

While most of the provisions parallel the proposed changes so far as Canadian companies are concerned, strong exception is taken to c. abovewhich puts constraints on good companies being able to reinsure in special circumstances. This would not take any account of the reinsurance or the adequacy of premium levels and the purpose is not understood. I.B.C. has earlier made a suggestion about net retention which remains in its view a much more appropriate remedy. I.B.C. is totally opposed to putting controls on individual risks - this should be related to the total book of business. The proposal to monitor premium level of large policies, if taken to its extreme, might force premiums down rather than ensuring that pricing is adequate. Clearly the proposal is a disservice to those companies that specialize in handling larger accounts and handl-

ing them in a totally professional fashion with appropriate reinsurance protection.

It is felt that the proposed reinsurance regulations would go a very long way towards minimizing this particular concern.

13. Superintendent's Proposal

Amendments to Foreign Insurance Companies Act

Amendments proposed to this Act would parallel those described above concerning British companies in items a. to e. inclusive.

Section 56 fo the Act would be amended in a manner parallel to that mentioned above in section 11 for Canadian companies (and by cross reference for British companies).

I.B.C. Response

See comment immediately above.

14. Superintendent's Proposal

Reinsurance Regulations

Concerning reinsurance regulations, it is proposed that every company be required to maintain for its own account, some minimum proportion of each policy written by it. The minimum suggested for discussion is 10% of any claim or 1% of the company's paid capital and surplus, whichever is smaller. This alternative is suggested principally because, under automobile insurance policies, amounts of liability coverage may run up to $1 million or more. For a small company, 10% of $1 million is probably too much for any one claim.

A second regulation would provide that a company other than a reinsurance company, after its first five years of operation, may not pay as reinsurance premiums applicable to any particular period of risk, more than 50% of the total premiums received for that period. During the first five years of a company's existence, up to 75% would be allowed.

A third regulation would provide that, for other than reinsurance companies, premiums payable to non-registered companies for insurance may not exceed premiums payable to registered companies for reinsurance. The proportion of reinsurance that can be ceded to unregistered companies might be reduced in future years.

A fourth regulation would stipulate that a company would not be permitted to enter into a reinsurance contract unless the contract provides, in effect, an incontestability clause with respect to claims that have

already occurred. This would prevent the challenging of the validity of any reinsurance contract ab initio.

A fifth regulation would require that any reinsurance contract provide that the settlement of balances take place directly between the two companies or alternatively, through the agency of an agent or broker that has a place of business in Canada and is authorized to transact business in Canada. It is hoped that this type of regulation would make it easier to control reinsurance balances and make sure that they did not become entangled with other accounts of brokers outside Canada.

A sixth regulation concerning reinsurance accepted would put a limit on the maximum obligation undertaken by the company in relation to its capital and surplus, unless there is in place acceptable contracts of retrocession that meet any relevant standards imposed by the regulations. The limit here suggested is 1/3rd of the company's capital and surplus.

Although the first three regulations would not apply to existing reinsurance companies, some rules might be necessary in this respect at some time in the future.

I.B.C. Response

Regulation 1

The Committee is totally opposed to the limitation on individual policies. It is considered that this introduces far too much complexity and bureaucracy.

Regulation 2

It is considered that there can be circumstances in which a company could get out of temporary difficulties through the reinsurance market but this could be prevented as a result of this provision. The proposal of 50% retention after 5 years is much more severe than that proposed by the industry and perhaps there should be some further discussion of this item before a final decision is reached.

Regulation 3

While the rationale behind this proposal is understood such a proposal would deprive an insurer in certain cases of the ability to obtain the most expert reinsurance particularly in very specialized classes.

Regulation 4

While I.B.C. has no problem with insolvency clauses in reinsurance agreements, it is opposed to the concept of an incontestability clause which

would not give any protection whatsoever to a reinsurer where fraud or misrepresentation are involved.

Regulation 5

Requiring settlement of balances directly between the reinsured and the reinsurer or alternatively through a broker in Canada may well be impracticable where the reinsurances are part of large and complex treaties placed outside the country for the benefit of all members of an international group of insurers.

Regulation 6

Clarification is required on what is meant by "acceptable contracts of retrocession that meet relevant standards imposed by regulations".

15. Superintendent's Proposal

Guarantee Plan

As you know, we have had to consider the possibility of some type of industry guarantee plan. Officials of the Department have discussed this from time to time with committees of the I.B.C. We would like to explore this idea further in the context of amendments now under consideration. To make the discussion more specific, we set out below an outline of a specific plan.

a. Subject to the exceptions described in item k. below, the plan would apply to all property and casualty insurance policies other than policies of personal accident and sickness insurance issued by life insurance companies. Life insurance policies and annuities would not be included.

b. A guarantee corporation would be set up (CDIC might be used) that, in the event of insolvency of a company, would guarantee the payment of claims (not unearned premiums) subject to the following limits:

   - o in the case of loss or damage to property, the guarantee would be limited to claims under $200,000 and the first $200,000 of large claims;

   - o in the case of claims for third-party liability, the guarantee would be limited to claims under $1 million or the first $1 million of larger claims.

c. The guarantee corporation would have the option of waiting until the liquidation is complete and then making up the shortfall within the above limits or paying off the claimants, up to the limits, at the start of the liquidation and becoming subrogated to the claims of the

policyholders against the liquidator in respect of the claims or portion of the claims so paid.

d. The guarantee corporation would have the authority to guarantee all obligations of a company that is facing insolvency, as a measure to arrange a takeover by another company, provided that this move would, in the opinion of the guarantee corporation, reduce its possible loss.

e. Where the guarantee corporation becomes liable to make a payment under c. or d., it would levy an assessment on each company, any of whose policies are guaranteed, to recover its costs, together with interest on any necessary financing.

The assessment would be in proportion to the direct written premium income under guaranteed policies during the preceding calendar year, but with a minimum of $500. The assessment in any one year would not exceed 1% of the premium income.

f. The guarantee corporation would have borrowing authority to provide financing prior to any assessment.

g. The guarantee would apply to policies issued in Canada by British and foreign companies as well as those issued in Canada by Canadian companies.

h. Provincial companies could join the plan on application and acceptance by the guarantee corporation and on undertaking to pay any assessment levied by the guarantee corporation. On withdrawal from the plan, the company would remain liable for assessment for five years. Any contract once guaranteed would remain guaranteed until expiry or other termination.

i. The guarantee corporation would have access to information supplied to the Department of Insurance and could call on the Department to make special examinations.

j. The plan would replace the present arrangement where the liquidation expenses incurred by the Superintendent acting as liquidator may be charged to the industry.

k. The following would be excluded:

1) companies registered to transact the business of reinsurance only;

2) mortgage insurance policies;

3) policies of credit insurance against default by borrower issued by companies specially formed for this purpose;

4) policies of accident and sickness insurance issued by life insurance companies.

I.B.C. Response

I.B.C. is firmly opposed to the establishment of any comprehensive guarantee plan in Canada in that

(i) It is wrong in principle to burden the shareholders or policyholders of financially sound companies with the mistakes or dishonesty of companies that go bankrupt;

(ii) Buyers of insurance and their intermediaries who have been prudent in their selection of markets in the past might be less careful in future about placing insurance in a questionable market if the possibility of financial impairment is removed or considerably reduced;

(iii) Financially responsible insurers lose business to irresponsible competitors and then pay through the plan to help discharge the obligations of such competitors;

(iv) The guarantee funds that currently exist in the United States and in the United Kingdom have not solved the basic problem. Reference is made in this connection to the February 2nd, 1982 submission to which there was a schedule attached giving information on existing guarantee funds and similar mechanisms. In the ten year period from 1969 to 1979 the total assessments for guarantee funds in the United States equalled $257,776,000 for the industry, a very considerable amount which of course has to be borne by the consumer.

Notwithstanding I.B.C.'s basic opposition to a guarantee fund, I.B.C. wishes to record its view that if some mechanism is inevitable it should be in the nature of a consumer protection plan (as distinct from a guarantee fund, the very name of which is likely to mislead) and should only come into play in the following circumstances:-

The plan should only be available in relation to the expenses of liquidation and the outstanding claims and only to the extent that the assets of the insolvent company are not sufficient to meet these two items. There should be no access to the plan for policyholders for unearned premiums. Allied to this the priority provisions in the Bankruptcy Bill (Bill C-12 Clause 353) namely, (1) liquidation expenses; (2) outstanding claims; (3) claims for unearned premiums; and (4) other creditors should be inserted into the Insurance Act. These particular priorities should be enacted in the insurance legislation now and re-enacted in the Bankruptcy Bill whenever time permits it to be debated and passed. I.B.C. maintains its position as stated in the past that so far as outstanding claims are concerned third parties should have a priority as against first parties. Nevertheless the existing priority in the Bankruptcy

Bill is better than the current priority which puts claimants and claimants for unearned premium in the same category.

The likelihood of the plan being called upon should be kept to an absolute minimum by the Superintendent exercising his powers under the Act in an uncompromising manner.

Any such plan should include the following features only operative in the event of liquidation:-

a. with a vigorous application of the solvency regulations the need for access to the plan would be remote so funding should be on an as required basis only;

b. restricted to personal lines. While one anticipates company failures will take place as they have in the past it is not out of the realm of possibility that a failure could result from a major catastrophic loss e.g. a major earthquake or a major environmental disaster. The effect of a failure at such a time would be a greater social and economic disaster if homeowners couldn't be reimbursed than if commercial classes were the case. There are other avenues of refinancing open to commercial classes but there are no other avenues open for the owners of personal property other than payments from disaster funds;

c. a sizeable deductible should be attached to first party claims e.g. $1,000;

d. no provision for refunding unearned premiums to policyholders;

e. there should be a limit on claims - for liability policies the limit should be the minimum statutory limits for automobile insurance in each jurisdiction; for property losses the amount payable should be 80% of the loss subject to a maximum of $100,000;

f. to protect the solvency of all other companies an overall limit of liability per year should be set;

g. the insolvent company should be able to recoup taxes paid for the previous three year period and such sum should then be treated as a contribution to the plan;

h. if a plan is established that is with the consent and approval of the provinces available also in the case of provincially incorporated companies or if separate plans are established by the provinces, obligations must be imposed on provincial companies including crown corporations or agencies of the crown to be assessed just as federally registered insurers for the liquidation expenses on outstanding claims;

i. insurers, and self-insurers, should not have access to the plan.

It is suggested that it would be very unfair for federally registered insurers to pay into a federal plan and then perhaps also have to contribute to a provincial plan, if such a plan was to be effected.

Responding specifically to the numbered paragraphs in the September 20, 1982 letter from the Superintendent, the following comments are made - on a. and b. no mention is made of a deductible and the proposal is not restricted to personal lines - I.B.C. favours both a deductible and a restriction to personal lines.

The proposal is silent on the matter of accident benefits and should address the fact that there are very considerable rehabilitation benefits available under this coverage. I.B.C. will be glad to discuss this matter further.

On item d. it is pointed out that there should be some mechanism to allow mutual companies which are in default to be taken over by stock companies as this is not permitted at the moment.

On item h. any application by a provincial company to join the guarantee plan should not be automatically accepted. There should be full compliance with the federal Section 103 test before any provincial company is accepted. Companies later withdrawing should require to remain liable for assessments for a specified period of time.

APPENDIX B

OUTLINE OF INSURANCE BUREAU OF CANADA PROPOSAL FOR COMPENSATION PLAN FOR POLICYHOLDERS OF BANKRUPT PROPERTY/CASUALTY INSURANCE COMPANIES

1. PROPOSED CREATION OF COMPENSATION PLAN

The Compensation Plan would be designed to provide a reasonable level of recovery for claims of policyholders under most policies issued by general insurance companies. I.B.C. understands that the Superintendents of Insurance have initiated separate discussions with the Canadian Life and Health Insurance Association, and it is not proposed that life or accident and sickness insurance be covered by the Plan discussed in this letter. Mortgage, ocean marine, surety, credit, aircraft, hail and title insurance would also be excluded because of their distinctive characteristics. In provinces where automobile insurance is provided by government-owned insurers, automobile insurance in those provinces would be excluded from the Plan. Therefore, automobile insurance in British Columbia, Manitoba and Saskatchewan would be excluded, as would claims for bodily injury arising from automobile accidents occurring in Quebec for which compensation is available from the Regie de l'assurance automobile du Quebec. However, government-owned insurers would otherwise participate in the Plan. Notwithstanding these exclusions, once put in place in accordance with the arrangements discussed below, the Compensation Plan would cover most claims under most general insurance policies.

2. DESIRABILITY OF FEDERAL LEGISLATION

The Compensation Plan is designed to be put in place on a province-by-province basis, although it would be administered on a nationally-coordinated basis by a single Corporation. Federal involvement in the initiation of the Plan is necessary because of federal registration arrangements and because Ottawa has constitutional authority over insolvency arrangements. At a minimum, implementation of the Compensation Plan should be preceded by a revision of the provisions of the Winding-Up Act governing priorities on the liquidation of an insurance company.

I.B.C. has long felt that the existing provisions that give claims for unearned premiums a priority equal to claims for indemnification against specific insured loss or damage are undesirable. The existing priority pattern would be inconsistent with the proposed Compensation Plan, since the intent is that the Plan will provide compensation only for specific claims. The Plan will assume no liability for unearned premiums. The priority pattern should be amended so that the Plan will not be required to carry a disproportionate and unfair burden in an insolvency.

Also, I.B.C. is concerned by the operation of the allocation provisions in section 113 of the Canadian and British Insurance Companies Act as they apply to indemnified legal costs; as discussed in paragraph 7, I.B.C. has attempted to design this proposal so as to avoid the necessity for a statutory amendment to section 113. In other respects, the Compensation Plan is designed to be put in place without additional amendments to federal legislation being essential despite the fact that in the United States the guaranty funds are supported in every state by legislation that deals with matters of insolvency.

. INITIATION OF ADMINISTERING CORPORATION

The Compensation Plan could be administered by a not-for-profit Corporation created under Part II of the Canada Corporations Act, although it would be preferable for the Corporation to be created by a Special Act of the Parliament of Canada that would also deal with a number of related matters. All participating insurance companies would be members of the Corporation. A participating insurance company would be a company licensed in a participating province. Any province could become a participating province by adopting appropriate legislation or regulations that would require all licensed general insurers to become members of the Corporation and to be bound by legal contracts concerning the operations of the Corporation, including commitments to make their appropriate contributions to assessments.

In addition, I.B.C. and the Superintendents of Insurance would jointly arrive at minimum solvency criteria. If, at any time a province becomes a participating province, any of the general insurers licensed in that province fall short of satisfying the solvency criteria, or those criteria are inadequately administered by the particular province, then that province would become a participating province only if it first provides the Corporation with a back-up guarantee for any loss that the Corporation may suffer through the insolvency of the specific licensed insurers or (where the concern is with adequacy of administration) of any insurer.

If, after the province becomes a participating province, concerns arise as to the adequacy of its solvency administration, then the Corporation could (after appropriate notice) suspend the status of the particular province as a participating province unless it first rectifies the situation or provides appropriate guarantees.

. OPERATION OF ADMINISTERING CORPORATION

The Corporation would be administered by a board of directors elected by its members - i.e., participating insurers. It would operate in close liaison with the federal Superintendent of Insurance and with Superintendents of Insurance of participating provinces. The Superintendents would not be members of the board of directors of the Corporation, but could designate representatives to participate in board discussions on a non-voting basis. Also, the board would have the right to appoint an

advisory committee as to any specific insolvency and to delegate responsibilities to that committee: again, the Superintendents would be entitled to designate non-voting representatives to any advisory committee.

Since the Corporation would come into operation only upon a formal winding-up order under the federal Winding-Up Act, until that occurs the Corporation will have no financial responsibility in connection with an insurer. However, its board of directors would maintain a continuing liaison with responsible Superintendents of Insurance in any situation that involves a rehabilitation or other arrangement affecting an insurer that has encountered financial difficulties. Because it is sometimes desirable to bring these situations to a resolution, the Corporation would be entitled to notify the Superintendents of Insurance that the Compensation Plan will not apply to a particular insurer that is in financial difficulties unless an order under the Winding-Up Act is obtained within a reasonable period.

5. PROCEDURE IN AN INSOLVENCY

Immediately after the winding-up order is made, representatives of the Corporation would consult with the court-appointed liquidator in order to arrive at an appropriate working relationship. Indeed, preliminary consultations might be held on an informal basis prior to the appointment, although the Corporation would under no circumstances be called upon to make any payments until after the winding-up order has been made and any proceedings by way of appeal from that order have been exhausted.

The detailed plan of operation of the Corporation must be sufficiently flexible to allow for the great variety of factual situations that could arise, and to permit appropriate working arrangements to be made. In the United States, the applicable legislation provides the guaranty funds with certain direct rights to participate in the liquidation process. This proposal is formulated on the basis that corresponding legislation will not be available in Canada (see paragraph 2), and accordingly the preliminary discussions between the Corporation and the liquidator (which will also involve the appropriate Superintendents of Insurance) will be of particular importance.

It is expected that the procedures established by the liquidator to settle the quantum of policyholders' claims against the insolvent insurer will be reviewed with the Corporation in order that the Corporation will be prepared to accept and act upon the settlements reached by the liquidator's adjusters. If consensus is reached as to the procedures, it should be feasible for the Corporation simply to make payment to a policyholder after the quantum of his claim is settled with the liquidator and upon receipt of appropriate documentation. But the Corporation would not be obligated to do this: it could review the settlement to verify that the amount is appropriate.

The Corporation would have a discretion to make payments to third parties and, in such cases, would insist on appropriate documentation from the insured and the third party. As these comments indicate, the Corporation would not stand in the shoes of the liquidator, but it is hoped that the cooperation between them will be such that the Corporation will require minimal staff resources.

6. PAYMENT OF CLAIMS

The maximum recovery from the Corporation would be $200,000 in respect of all claims arising from policies issued to a single Named Insured by the insolvent insurer and which arise from a single occurrence. The actual amount to which a particular insured (or third party claiming through the insured) is entitled would be determined by, first, calculating what the aggregate of his entitlement would have been under all applicable provisions of his policy or policies (e.g., deductibles, co-insurance, etc.), secondly, reducing the amount so arrived at by $500 and, thirdly, determining the lesser of that amount and $200,000.

Accordingly, a policyholder otherwise entitled to $300,000 could look to the Corporation for $200,000; a policyholder otherwise entitled to $175,000 could look to the Corporation for $174,500. The purpose of the Compensation Plan, therefore, would be to provide policyholders with basic compensation. It would not be designed to provide full coverage in all cases.

Because all claims by a policyholder arising out of a single occurrence would be aggregated, it may be necessary for the Corporation to establish priorities as to how a particular payment is to be applied. This matter requires considerable further study.

7. INDEMNIFIED LEGAL COSTS

Many insurance policies commit the insurer to provide legal representation for the insured policyholder if action is brought against him in consequence of the insured occurrence. I.B.C. has long had concerns as to the current practice whereby the liquidator of an insolvent insurance company carries out this contractual commitment and treats the costs incurred as part of the liquidator's expenses payable in priority to all other claims; I.B.C.'s concerns are particularly strong in liquidations to which section 113 of the Canadian and British Insurance Companies Act applies, since in those cases the legal costs are passed on to the insurance industry.

In principle, it seems appropriate that indemnified legal costs under the Compensation Plan be paid over and above the $200,000 limit, but this should dictate that the Corporation has an active involvement in decisions as to the conduct of the litigation. Further discussion is required as to how this involvement can be attained. Perhaps it would be adequate to formalize the existing arrangements for consultation between the liquida-

tor and an advisory committee of the insurance industry as to significant litigation decisions.

8. OTHER ARRANGEMENTS AS TO COMPENSATION PLAN PAYMENTS

So that the Compensation Plan can operate effectively, other limitations are necessary as to the claims that it will meet. Claims asserted by substantial shareholders and other persons associated with the insolvent insurer would be excluded, as determined by the board of the Corporation. Further, the detailed documentation will recognize the possibility that, in extreme cases, a major insolvency might trigger the limit (described in paragraph 10) on the extent to which a participating insurer could be called upon in any year to pay assessments to the Corporation; in such case it might be necessary for the board of the Corporation to make decisions that will stretch out the time over which claims will be met by the Corporation.

Subject to these limitations, the Compensation Plan would apply to any claims that arise under insurance policies described in paragraph 1 either prior to the winding-up order or within 45 days after the order is made. This 45-day period should be ample time for brokers and others to notify policyholders of the need to put in place other insurance arrangements.

9. RECOVERY BY CORPORATION OF AMOUNTS PAID

A key principle of this proposal is that any amounts paid by the Corporation should be recovered by the Corporation before any additional payment is received by the policyholder as to that claim; to the extent that resources to pay a particular claim are available from the insolvent insurer (or through third party claims), payments by the Corporation towards that claim would, therefore, be of an interim nature. This basic principle has a number of corollaries that will require careful development in the legal documentation, particularly if the Corporation is to be initiated without the benefit of specific federal legislation.

Before a payment is made to or on behalf of a policyholder, the policyholder will be required to certify that he has exhausted any available claim (including any worker's compensation claim) against any solvent insurer with whom he has a policy that covers the same loss. The Corporation would, in addition, retain a discretion to require a claimant to exhaust his rights against a third party where an obviously meritorious claim lies and where that third party, in the Corporation's view, has assets available to satisfy judgment. Further, he will be required to assign to the Corporation all of his rights against the insolvent insurer that arise under the particular policy. The consequence of this assignment for an insured with a claim of $300,000 as to which the Corporation pays $200,000 would be that the insured would receive no participation in a distribution of $150,000 made by the liquidator of the insolvent insurer; if the distribution was $225,000 the insured would receive $25,000.

The Corporation should also be entitled to first priority against amounts received by the insured from third parties; in the absence of authorizing legislation, a formal assignment of third party claims by the insured to the Corporation may not be feasible, so that it may be necessary for the Corporation to rely upon a contractual commitment to make payment.

10. POST-ASSESSMENT PROCESS

The Corporation will recover the amounts that it advances to or on behalf of the policyholders of an insolvent insurer through assessments levied against participating insurers who are licensed in the participating provinces in which the insolvent insured was licensed. Separate assessments would be made in respect of each participating province in which the insolvent insurer was licensed. It is expected that these assessments will be limited to the short-fall between amounts advanced by the Corporation and amounts recovered by it from the insolvent insurer and third parties, with bank borrowings made by the Corporation being used to finance these payments until receipt of the offsetting recoveries. Participating insurers paying assessments to the Corporation would be entitled to recoup those assessments through increases in premium rates.

A particular participating insurer would be assessed as to each participating province in which that insurer is licensed and in which the insolvent insurer was also licensed, in accordance with the following formula:

$$A = B \times \frac{C}{D}$$

Where:

A is the assessment to be borne by the particular participating insurer in respect of the relevant participating province;

B is the total amount being assessed against all participating insurers in respect of the relevant participating province;

C is the total direct written premiums of the particular participating insurer on all contracts of insurance made in the relevant participating province (deducting premiums attributable to excluded lines as described in paragraph 1) during its fiscal year preceding the date of assessment but without deducting premiums attributable to policies held by substantial shareholders and other associated persons. In this calculation, there would be no deduction for amounts paid by way of reinsurance premiums ceded, nor would reinsurance premiums assumed be assessable; and

D is the total direct written premiums in respect of the relevant participating province of all participating insurers being assessed determined on a basis consistent with C.

For the purpose of determining the premium income of insurers, the Corporation would rely on the reports thereof which insurers are required to file with the relevant Superintendents of Insurance. No participating insurer would be required to pay, in any year, an amount in excess of 0.5% of its total direct written premiums from all general insurance sources in respect of the relevant participating province for the preceding fiscal year. It is expected that, in practice, the board of directors of the Corporation would, early in the course of a particular insolvency, make a general assessment in respect of each participating province reflecting the maximum exposure that it anticipates under the particular insolvency, subsequently levying draws on that assessment as needs for funds arise.

Also, the board of directors of the Corporation would be entitled to levy general assessments for administration expenses of the Corporation; it is expected that these would be of comparatively small amounts, perhaps a few hundred dollars per year per insurer.

11. CONCLUSION

I.B.C. believes that this proposal constitutes an effective and responsible response to the concerns raised by the Superintendents of Insurance. It would protect policyholders who are in need of protection against the most serious results of the insolvency of a general insurer, without exposing the general insurance industry to an unlimited liability for all claims against an insolvent insurer. Prior recovery of amounts [illegible] by the Corporation from any other recoveries of the insured against same claim is consistent with this approach.

I.B.C. believes that the Compensation Plan arrangements can operate effectively and efficiently in the context of the established degree of cooperation among Superintendents of Insurance, liquidators and the insurance industry in insolvencies. The post-assessment process described in paragraph 10 is believed to reflect a reasonable balancing of the interests of all concerned.

APPENDIX "FNCE-58"

THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS

THE REINSURANCE RESEARCH COUNCIL

The Reinsurance Research Council (hereinafter referred to as "RRC") represents reinsurers registered in Canada. A list of the members is attached. The members write approximately 80% of the Canadian reinsurance premiums reported.

Our primary function is the representation of the collective views of Canadian registered reinsurers to legislators, the Federal and Provincial Departments of Insurance and the insurance industry.

The function of reinsurance is to flow the peak exposures from national insurance markets to the world market. The smooth performance of this function is crucial to all insurance markets and the consumers that they serve. The Canadian insurance market is especially dependent on it.

Why? Currently, we have a disproportionate number of large or worldscale industrial plants especially in the energy field. In 1984 one such plant sustained a very large loss of which about 80% or $200 million fell to reinsurers. The legal system is sophisticated and the amounts of reparation awarded are often huge. Canada is also the scene each year of serveral natural catastrophes of considerable size due to severe weather, for example, the recent Barrie tornado at an insured loss of around $125 million.

These factors all give rise to liabilities greater than the Canadian insurance market alone can absorb without risking impairment of security, because who can tell the extent of such losses in any one year? The international nature of the business is attested to by the names of some of the members.

The worldwide reinsurance market operates as one market and cover is sometimes more readily available than at others due to the ebb and flow of its global results. The creation of difficulties internally in any country that might unnecessarily interfere with the delicate mechanism of reinsurance could be unfortunate especially at a time of reduced capacity worldwide.

For example, major industrial and resource developments upon which the creation of many jobs may depend could find it much harder to attract capital or to obtain loans if they were unable to protect their assets by way of adequate insurance backed by substantial reinsurance.

GENERAL COMMENT

The Green Paper and related proposals have been carefully prepared. They are very comprehensive. The opportunity to present our views is much appreciated.

Their proper introduction will inevitably take time and much thought.

Our objective is to assist in the considerations and implementation so that there is no disruption of the delicately balanced insurance/reinsurance mechanism to the detriment of the Canadian consumer, whether private or commercial, and to ensure that the result works.

The nature of reinsurance is not widely recognised, so well does the mechanism function. However, these proposals, unless carefully introduced could result in an unnecessary reduction in the cover available to Canadian insureds.

Please note that reinsurance is a business transaction between an insurance company and a reinsurance company. This means that reinsurers do not deal directly with members of the public nor are we involved in the activities generically associated with banks, trust companies and the like.

This means reinsurers could be largely or completely exempted from the proposals. This is stated on the assumption that, as in the past, Canadian registered reinsurers would continue to be under the supervision of the Department of Insurance.

REVISIONS TO THE INSURANCE REGULATIONS

RRC understands that the Federal Department of Insurance had prepared prior to the introduction of the Green Paper some revisions and extensions of the regulations relating to property and casualty insurers and reinsurers.

It is important in our view that these should be finalised now, reviewed with the industry for practicality and introduced rather than delayed pending the outcome of the proposals being dealt with by this Committee.

CONSOLIDATION OF LEGISLATION

The proposed review of the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act is timely as also is the proposed introduction of much of the philosophy of the Canada Business Corporations Act into the legislation applicable to insurers and reinsurers.

RRC supports strongly the concept of equal opportunity and terms of reference for all Canadian incorporated or non Canadian branch registered participants in the Canadian insurance and reinsurance market place.

REGULATED FINANCIAL HOLDING COMPANIES

We are greatly concerned at what appears to be an ambiguity between the Green Paper proposals and the Technical Paper.

Your confirmation that it is NOT the intention to require the formation of a Regulated Financial Holding Company where all of the companies in the same ownership are within the same segment of financial institutions would be much appreciated.

Insurers and reinsurers in many parts of the world frequently operate on a group basis bound by a common ownership without undesirable effects. The undermining of such a tradition here could lead to a restructuring of the Canadian market place which might be unnecessary, costly and possibly lead to the loss of significant reinsurance capacity currently available to cover Canadian risks.

In view of the difficulties likely to arise in looking at so many diverse situations "individually" would it not be wise to consider leaving things as they are as far as possible except for those who wish to change their methods of operation by including a variety of financial services beyond those currently permitted under one ownership. The legislative and regulatory framework applicable to those who stay within their present fields should surely be undisturbed as far as possible.

We doubt that it was ever the intention that those who do not change should be forced to establish regulated financial holding companies.

E.4. CONTROL OF SELF-DEALING

Within the existing legislation reinsurers within a group of insurers and reinsurers under the same ownership normally transact a good deal of intra group business, i.e. legitimate self-dealing. Other illustrations might be the establishment of shared management facilities to reduce overhead and make facilities and human resources available to more than one user.

RRC believes this to be true, to a greater or lesser extent, of many reinsurers incorporated in Canada. It is due to the way in which the business operates combined with past and current compliance with the wishes of Canadian legislators and the regulatory authorities.

The measures proposed to deal with self-dealing in other financial areas could drastically impede established and accepted conduct of the reinsurance business in Canada to the detriment of protection available to Canadian insureds.

This is recognised in the Technical Paper, page 33, second paragraph. We are anxious to pursue this matter. No doubt you will advise us with whom we should talk and when.

The extensive intertwining of insurance/reinsurance companies and related organisations has over many years been accepted by the Canadian regulatory authorities together with the "legitimate" self-dealing that inevitably results.

RRC strongly advocates the adoption of the proposed third solution, i.e., a selective ban on non-arms-length transactions from which we believe reinsurers should be exempted.

Supervisory control by the Superintendent of Insurance with the legislated authority to approve in full or in principle depending on the transaction frequency and importance non-arms-length transactions could provide the safeguard desired by you and the flexibility needed by us. We believe this to be of special importance where unregistered reinsurance is placed by an insurer or reinsurer registered in Canada with an unregistered reinsurer in the same ownership overseas.

Regarding self-dealing in the restricted sense of loans to officers and the like, we recommend evolution from the generally satisfactory rules in force today.

DIRECTORS

We see no need to apply any prohibition or restriction respecting directors of other financial institutions who might serve on the boards of unattached financial institutions such as insurers or reinsurers.

This is frequently the practice and it has worked well with no cause for complaint as far as we are aware.

We therefore request an exemption for reinsurers from the application of such a provision on the grounds that it has proved both a valid and useful practice.

E.5. CONTROL OF CONFLICT OF INTEREST

It is noted that the concept is to provide the customer with a speedier review than is available traditionally.

Reinsurers by definition deal only with insurance company managements whose companies operate with the approval of the appropriate Department of Insurance.

Insurers will not deal with reinsurers who for any reason are preceived as having breached confidentiality in respect to the business offered or transacted. In practice, care is taken in the structuring of insurance and reinsurance operations related to one another by common ownership or management to recognise this fact. The concept is similar to the so-called "Chinese wall". It works well.

In view of this, the burden of legislation already in place designated to prevent this and the fact that there have been no problems known to us relating to reinsurance lead us to the strongest possible recommendation that reinsurance transactions should be exempted.

INVESTMENTS

RRC can see no practical reason for changing the investment controls applicable to reinsurers. These are the same as those currently applied to insurers.

The system works well and over the years has demonstrably provided the correct balance of freedom to invest with security in the solvency sense.

The needs of our clients have been met not only as to security but also when the premium income per se has been inadequate, it has been the successful management of the funds invested within the current rules that has frequently reduced the need to increase premiums which in turn has limited the price increases required by insurers.

The needs of government have been well met by the restrictions currently in place limiting the proportion that may be held in equities, thus compelling the purchase of government or similar bonds.

SUBSIDIARIES

The correct treatment of the establishment of subsidiaries is not always clear currently and we are not clear as to the proposals and their possible effect on insurers or reinsurers who are the subsidiaries of other insurers or reinsurers.

It is customary for such subsidiaries to be held 100 percent by the owning insurer or reinsurer.

The proposals appear more appropriate to the subsidiaries of non-insurance/reinsurance financial institutions.

We recommend clarification of the proposals, testing and dialogue with those who may be affected.

If there were a need to restructure the business beyond that which was absolutely necessary, it may be that not all of the current market participants would think it worthwhile. The result would be a consequent loss of protection to the Canadian consumer and some jobs.

E.6. SUPERVISION AND THE POWERS OF REGULATORS

RRC supports the increased authority proposed for the Superintendent of Insurance.

We agree that at least for those institutions who take advantage of the freedom to diversify within the financial field there will have to be some new regulations to deal with the concerns raised in the proposals.

This may lead to a consolidation of the regulatory mechanism. The result will be disastrous if;

- the changes in the regulations are not a logical evolution from what we now have. To inject more than minimum uncertainty into a tightly regulated industry at any one time is almost certainly going to slow down progress and discourage investment.

- the human resources currently familiar with supervision of each financial segment are lost or they remain in place but with inadequate autonomy to do their job.

If these points are observed Canada will retain its reputation for having the most effective insurance/reinsurance supervisory system in the world.

E.7. OTHER CHANGES IN RULES OR POWERS

Mutual Insurance Companies and Co-operative Credit Institutions; RRC believes that all the participants in the financial arena should be governed by the same regulatory or legislative requirements. If, for example, downstream holding companies or similar entities are to be permitted to some then the option should be open to all.

Tied Selling and Networking; we believe that these concepts apply to the personal consumer aspects of the proposals rather than to reinsurers.

CONCLUSION

As you can see, there is much in the proposals that is welcomed by us.

Equally, we have shown that many of the measures proposed respecting financial institutions whose business is similar to that of a bank would wreak havoc if applied to reinsurers.

Reinsurance is essential to insurers if adequate insurance capacity is to be available to cover the large exposures which exist in Canada. They will increase in number, in part due to the encouragement by governments of the trend towards high technology.

Our members are proud to serve the Canadian consumer by providing capacity to cover the larger exposures. We are all, however, dependent on our own reinsurers in the world market.

If the Canadian market were to differ substantially from the world norm in terms of the legislative environment within which reinsurance is transacted, then inevitably, there will be a loss of capacity beyond the normal ebb and flow of the global marketplace.

Your understanding of these potential difficulties will be much appreciated. It would be tragic if our carrying out of our function were to be impaired simply because we had failed to communicate its importance to you. We very much hope that you will recognise these difficulties and help us to continue to provide the protection that we do by ensuring that the reinsurers currently operating here are able to continue to do so complying as they do with Canadian requirements.

RRC requests that you exempt reinsurers from any requirement respecting the formation of regulated financial holding companies until such time as any individual reinsurer decides to take advantage of the opportunities for diversification which are the basis for the proposals.

Similarly, we request a general exemption from the proposed restrictions on self-dealing because we are willing to continue to accept the jurisdiction of the Superintendent of Insurance to provide the safeguards you desire and the freedom that we need.

If there are other problems we have not perceived or understood, we again recommend constructive dialogue. We are available and we recognise the need for speed.

Thank you for the opportunity to present our views.

The opportunity to respond to your questions and to explain and emphasise our concerns would be most welcome.

In respect to this, we believe it would be advantageous if you were to request the attendance at the same time of the representatives of the Insurance Bureau of Canada who have also submitted a brief. Due to the similarity between the insurance and reinsurance businesses, and the fact that the same laws and regulations apply, there are bound to be overlapping items of interest which could be more effectively dealt with jointly.

DMB:sw

August 14, 1985

REINSURANCE RESEARCH COUNCIL

MEMBERS

AMERICAN RE-INSURANCE COMPANY
CANADIAN REINSURANCE COMPANY
EMPLOYERS REINSURANCE CORPORATION
GENERAL REINSURANCE CORPORATION
GERLING GLOBAL REINSURANCE COMPANY
THE MERCANTILE AND GENERAL REINSURANCE COMPANY OF CANADA
MUNICH REINSURANCE COMPANY OF CANADA
THE NATIONAL REINSURANCE COMPANY OF CANADA
NORWICH WINTERTHUR REINSURANCE CORPORATION LIMITED
THE PRUDENTIAL REINSURANCE COMPANY OF AMERICA
SCOR REINSURANCE COMPANY OF CANADA
SKANDIA REINSURANCE COMPANY LIMITED
STOREBRAND-NORDEN REINSURANCE COMPANY LIMITED
VICTORY RE-INSURANCE COMPANY LIMITED

ASSOCIATE MEMBERS

NEW ZEALAND INSURANCE COMPANY
INA INSURANCE COMPANY OF CANADA
ZURICH INSURANCE COMPANY
MFGA CANADA REINSURANCE MANAGEMENT
SIMCOE & ERIE GROUP
ROYAL INSURANCE COMPANY OF CANADA
SPHERE REINSURANCE COMPANY OF CANADA
CITADEL ASSURANCE COMPANY
SASKATCHEWAN GOVERNMENT INSURANCE
CANADIAN GENERAL INSURANCE

APPENDIX "FNCE-59"

INTRODUCTORY REMARKS TO THE PARLIAMENTARY COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

by C.E. Ritchie, Chairman
The Bank of Nova Scotia
17 September, 1985

Scotiabank

INTRODUCTORY REMARKS TO THE PARLIAMENTARY COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

by C.E. Ritchie, Chairman
The Bank of Nova Scotia
17 September, 1985

Mr. Chairman, we thank you for the opportunity to address the Committee.

Members will have already received a summary of our position on the Green Paper as well as a set of questions and answers which probe the biased treatment of large banks that is evident in the Paper's proposals. These comments stand, but we do not propose to dwell on them today. You have also received the briefs of the CBA on both the Green Paper and Wyman Report. We support the positions in those briefs.

Mr. Chairman — policy in the financial sector must be guided by two overriding objectives — first, to ensure that the system is stable and safe; second, to ensure that the system is responsive to competition, technology and public needs.

Both objectives are equally important in the long run. We also must accept that there are trade-offs between them. But today, the priority, in my view, is crystal clear. First we must re-affirm the safety and stability that have made Canada's financial system second to none.

I would only caution that in focusing first on stability, we should take great care not to strangle the responsiveness and flexibility of our financial system. Faced with today's competition, an unresponsive system cannot be a safe system in the long run.

Mr. Chairman, I would like to outline eight principles that in our view would characte a safe system.

1. First, there is simply no substitute for competent and honest management. While there can never be an infallible litmus test for competence and honesty, some assessment of these characteristics is better than none at all. This is particularly important in the case of start-ups and ownership transfers. Sections 228 and 229 of the Bank Act give the Minister the power to determine and to collect virtually any information regarding the officers and directors of a bank. The directors, of course, have a key on-going responsibility to ensure the competence of management.

2. Second, the role of the two shareholders' auditors and an Audit Committee that is independent of management are both critical. The procedures in the Bank Act give the Minister and Inspector General wide powers to expand the scope of audits and to receive whatever reports and information they may request. This sound legislation is already on the books. (I should say in passing that I have been dismayed to hear the view frequently expressed in the media that the Inspector General faces a conflict of interest because his salary is paid by the banks. In fact, Mr. Chairman, Bank Act Sections 245-250 establish the Inspector General as wholly independent from banks. The expenses of his Office are paid through a levy by the government on the banks. These facts deserve public emphasis.)

Returning to my main points, Mr. Chairman, the fact that the CCB failed notwithstanding two outside auditors, doesn't prove that the existing legislation is faulty. It simply says that the regulators may not have used all the powers open to them and that human shortcomings may have been responsible. Regarding the early detection by auditors of solvency problems, the present regime, which is aided by the bank's rigorous internal audit discipline, can provide a very tight check on asset values.

Mr. Chairman, I should emphasize that my comments have referred to safeguards built into the Bank Act. Where these are not mirrored in the legislation of other institutions, they should be.

3. My third point, Mr. Chairman, is that the information base available to regulators, both in respect of its coverage and timeliness, should be strengthened. And a common base should be available to all regulators. In this regard, I believe that the Bank Act reporting rules afford a model that should be applied to other deposit takers. But I would caution that one can go overboard on the collection of data. Business never follows a mechanical path to the future that can be predicted from past numbers. I think that the rather mixed experience in the U.S. of attempts to predict institutional failure bear out this fundamental truth.

4. Fourth, I believe there should be extremely tough penalties for abusive self-dealing. Relying too much on regulation, as the Green Paper proposes, will be counter-productive and ineffective. We need the deterrent effect of stiff penalties. And broad ownership is the best way to eliminate the breeding ground for self-dealing. In other words, we have to come at this problem from all sides. Relying too much on any one route requires a heavy-handedness that is apt to do more harm than good.

5. Fifth, Mr. Chairman, financial institutions must have adequate capital. This is obvious, but we should approach rules in this regard with a great deal of sensitivity. Capital is no substitute for sound management. Higher capital ratios will require higher spreads. Therefore, we have to be careful not to create competitive inequalities between sectors with different capital standards. And, as international banks, we simply couldn't live with requirements that were at odds with the global competition. In short, the issue of capital is a very subtle one which must be tackled with a clear understanding of the implications.

6. Sixth, Mr. Chairman, regarding the CDIC. I believe strongly that if an institution is privileged to receive insurance, it should have to meet a high and common set of standards. And this applies to the provincially chartered members. Let's be blunt. The CDIC is the most effective instrument the federal government has with which to negotiate common supervisory practices across jurisdictions. You should use it to the hilt.

7. Seventh — regarding reform of CDIC itself — we are convinced that a dose of market discipline is essential. We do need co-insurance. And we badly need a discipline that restricts CDIC payouts to remain within the insured limits.

8. Eighth and finally, Mr. Chairman, the importance of asset diversification, both geographically and sectorally, is clear. No practical degree of lending prudence can withstand a severe economic shock that affects a large percentage of your assets. We started as a regional bank 153 years ago. But unless we had expanded and diversified we could never have survived the periodic catastrophes that befell the fishing, lumbering and shipbuilding industries in the Maritimes. Today we are understandably preoccupied with a rash of failures of smaller institutions. We may forget that the recession caused huge losses throughout the system. By year-end, 1985, the chartered banks as a group will have racked up roughly $10 billion of loan losses since the end of 1981. Losses of this magnitude could never have been tolerated without the diverse base of the large institutions. They have been, in effect, a national buffer for the financial system.

Mr. Chairman — these are our broad views on the question of stability. It is our first priority. But the responsiveness of the financial system, both to competition and to customer needs, is of equal importance.

A major thrust of the Green Paper — the idea of the Financial Holding Company and the Schedule C bank — deals with responsiveness. It deals with the erosion of the "four pillars" and with international trends in a very interdependent global economy. We can't put our heads in the sand and hope these realities will go away. The provinces are responding to the trends. So are the Trilons, the Power Corps, the Laurentian Groups and so forth. My concern is that the authors of the Green Paper failed to take the international context fully into account when they ignored Canada's large international banks in the FHC proposals.

Mr. Chairman, we support the idea of the FHC and the C bank because we feel it represents the best solution amidst a great many conflicting constraints. Why is this?

First, we believe there are real economic benefits from more fully loading our distribution system. These benefits ultimately flow through to our customers in a competitive system.

Second, we think there is merit in the argument of the Green Paper that the regulato machinery, and the construction of Chinese Walls and the like, will be more effective if the pillars are kept reasonably intact under an FHC. The economic benefits of integration can still be captured by networking among the affiliates.

Finally, the concept of the FHC and the C bank at last begins to face up to the jurisdictional fragmentation of the financial sector.

Mr. Chairman, we recognize the desire of trust companies to expand their powers. But we have to ask what is going to distinguish them from banks other than the fact that don't have to keep interest-free reserves with the Bank of Canada? If trust companies, in essence, are going to become banks — fine — but let's be sure they are regulated as banks and that both banks and trusts have the same range of powers. Surely equity is a principle that we must take as given.

Mr. Chairman, the Green Paper has tried, somewhat indirectly, to come to grips with the situation already created by the increasingly fuzzy distinction among the four pillars. Perhaps there are better solutions. But I am afraid that the issues are being glossed over too quickly and have been ignored by a number of your previous witnesses. What may be at stake, quite frankly, is the role of the federal government in shaping the future of Canada's financial sector in the face of aggressive provincial and corporate initiatives.

Summing up, Mr. Chairman, I would submit that the restoration of stability should be the first order of business. But in the process we must not compromise responsiveness. I would urge you to consider carefully the merits of the Financial Holding Company approach in light of competitive realities both here and abroad; and in light of the jurisdictional ambiguiti have clouded the distinction among the pillars and that continue to stand in the way of a uniform system of regulation and supervision.

Thank you Mr. Chairman. We would now be pleased to answer your questions.

APPENDIX "FNCE-60"

August 14, 1985

The Honourable Barbara McDougall
Minister of State (Finance)
Office of the Minister of State (Finance)
Finance Department
Place Bell Canada
OTTAWA, Ontario
K1A 0G5

Dear Madam:

The Canadian Reinsurance Group is a leading Canadian reinsurer which is wholly owned by the Swiss Reinsurance Group -- one of the world's largest professional reinsurers with extensive international connections through subsidiary companies.

Since the Group's longstanding business arrangements will be impacted by the proposals contained in the Green Paper on The Regulation of Financial Institutions and the Technical Supplement, we would like to take advantage of the invitation to share our comments and suggestions by making a submission.

The fundamental comments contained in the attached submission are:

1. Since reinsurance agreements between affiliated or related insurance companies are harmless and productive, we appeal that they be excluded from the ban on self-dealing so that normal business relationships may continue.

2. We disagree with the proposals to prohibit interlocking directorships between non-affiliated financial institutions, and to place a 25% limitation on interlocking directorships between affiliated financial institutions.

3. The investment proposals imposing limitations on common shares and commercial loans are too restrictive. Alternative guidelines which would provide greater flexibility while maintaining similar limits on ultimate risk should be examined.

4. Some of the proposals relating to financial holding companies, the 50% limitation on unlicensed reinsurance, agents' balances, the 1% limitation on purchases or sales between affiliates, and loans to officers and employees are somewhat ambiguous and clarification in the forthcoming legislation would be appreciated.

Thank you for the opportunity to participate in the consultative process.

Yours very truly,

M. Sales
President

MS/lma

cc: Mr. Robert Viave
Clerk of the Standing Committee
on Finance, Trade, and
Economic Affairs
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

SUBMISSION BY THE CANADIAN REINSURANCE GROUP TO THE MINISTER OF STATE (FINANCE)

RE: THE REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS: PROPOSALS FOR DISCUSSION

INTRODUCTION

The Canadian Reinsurance Group is a leading Canadian reinsurer with extensive international connections through its affiliation with the Swiss Reinsurance Group -- one of the world's largest professional reinsurers since 1863. The Group has been an active participant in the Canadian insurance market for over 70 years writing all classes of reinsurance. In 1984, premium volume totalled $230 million, assets amounted to $543 million, and employees numbered 92.

While the ultimate ownership of the Canadian Reinsurance Group rests with the Swiss Reinsurance Company, the Canadian Reinsurance Co. (property/casualty) and the Canadian Reassurance Co. (life) were incorporated in Canada and registered under the British and Canadian Insurance Companies Act in the 1950s. From 1912 until domestication, the Group operated in Canada as the Swiss Re branch.

We would like to point out that, over the years, our shareholders have not derived from the Canadian operation profits which represent an attractive rate of return on funds committed. Our parent company has a tradition of making long-term commitments to markets in which it operates but it is undeniable that disturbance of the existing arrangements between affiliates of our group would further reduce the present attractiveness of the Canadian operation.

Since the Canadian Re Group's business arrangements will be impacted by the proposals contained in the Green Paper on The Regulation of Financial Institutions and the Technical Supplement, we would like to take advantage of the opportunity to share our comments and suggestions in order that our views can be considered in the consultative process.

BAN ON SELF DEALING -- IMPACT ON BUSINESS ARRANGEMENTS

The proposals which most affect our organization's business arrangements are those pertaining to the ban on self-dealing.

One of the primary roles of a reinsurer is to provide insurance for insurance companies by spreading the risk or liability assumed by insurers. The existence of reinsurance enables insurers to operate in a competitive and demanding environment by empowering them to meet clients' demands for high policy limits yet protect themselves from liability in excess of an amount deemed financially prudent.

Part of the liabilities assumed by reinsurers is often in turn reinsured or retroceded so that reinsurers can provide the capacity demanded by insurance companies yet also protect themselves from liability in excess of an amount deemed financially prudent. The contracts according to which reinsurers automatically spread excess risk in a cost efficient manner are known as retrocession agreements.

These retrocession agreements often involve affiliated companies. It must be emphasized that these retrocession agreements are bona fide responsible business activities and that the price paid to affiliates for risk assumption are at market levels. This can be proven if necessary.

If the proposed ban on self-dealing becomes law, our Group's longstanding retrocession arrangements with affiliates will become illegal. Consequently, our ability to provide capacity will be reduced by approximately 50% as we will not be able to effectively spread risk unless we abandon prudent policies on the amount of liability assumed for our own account.

Not only will the proposed ban impact our company, but the capacity of the market in general, because we are one of the two largest licensed reinsurers in Canada, and because the other leading reinsurers also have similar retrocession agreements with affiliates which would likewise become illegal.

If capacity is severely reduced, the business climate in Canada will be afflicted. Many medium to large companies as well as new ventures will be unable to secure adequate insurance which in turn will diminish their viability because many owners would be unwilling to assume the risk transferred to insurers and also could have difficulty securing financing.

Further, the invaluable expertise relative to foreign markets which is currently provided for Canadian enterprise by retrocessionaires will no longer be readily available.

In fact, an argument can be made that if reinsurance agreements are not excepted from the ban on self-dealing, the following principles espoused in the Green Paper will be undermined, namely: to promote competition, innovation and efficiency; to broaden the sources of credit available; to insure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system; to promote international competitiveness and domestic economic growth.

Reinsurance agreements, particularly those between affiliates, do not belong to the harmful class of self-dealing abuses about which concern has been widely expressed e.g. loans, the sale of assets, etc.

Therefore, since reinsurance agreements between affiliated or related insurance companies are harmless and productive, we appeal that they be excluded from the ban on self-dealing so that normal business relationships may be maintained. Rather than an outright ban, we would suggest ratification by the Superintendent of Insurance as a safety measure.

BAN ON SELF-DEALING -- IMPACT ON BOARD OF DIRECTORS

The proposals relative to the boards of directors would also impact our organization's structure.

If interlocking directorships involving non-affiliated financial institutions were prohibited, several of our directors would be disqualified.

This disqualification seems inequitable as the directors concerned do not have a substantial interest in their affiliated institutions, their input particularly on the economic front is invaluable, and our business dealings with the affiliated institutions would appear to fall within the proposed guidelines.

Further, if interlocking directorships between affiliated financial institutions are limited to 25%, our boards' structure will have to be altered. We suggest that no worthwhile purpose is served by the extremely low limit especially in a case like ours where affiliated companies are wholly owned by one parent and are governed by the same legislation. A one-third outside directors' requirement would appear more appropriate as a method of enhancing objectivity in board deliberations while minimizing the upheaval of existing boards of directors.

INVESTMENT RULES -- PROPERTY/CASUALTY COMPANIES

The investment proposals which most affect the Group's portfolios are the suggested limitations on common shares and commercial loans.

While the Group's common share holdings meet the current provision of a 25% maximum of total assets, the change in the limitation to 100% of shareholders' equity would compel one of our companies to dispose of $10 million of equities at book value -- 1/3 of the equity portfolio -- which poses serious tax implications.

An alternative providing greater flexibility while maintaining similar limits on ultimate risk would be to increase the limit on common shares to 150% of shareholders' equity while leaving the 150% combined limit on real estate and common shares intact.

The proposed restrictions on commercial loans of 5% of total assets would also necessitate a restructuring of our portfolios, due to our significant holding of top quality corporate bonds and debentures i.e. Bell Canada debentures. Perhaps it would be appropriate to place no limit on corporate debt instruments meeting certain quality tests, as currently is the case, and to place a restriction on all other commercial loans.

CLARIFICATION REQUIRED ON FOLLOWING PROPOSALS

There are a few proposals which appear somewhat ambiguous and clarification in the forthcoming legislation would be appreciated.

FINANCIAL HOLDING CO.

According to the Green Paper, it would be mandatory to set up a financial holding company where one shareholder owns more than 10% of the voting shares of two or more financial institutions operating under different legislation. While this principle is generally upheld in the technical paper, one discrepancy exists. On page 19 it is stated that "A holding corporation that included a regulated financial institution among its affiliates would be required to form a regulated financial holding company."

It is assumed that in a situation such as ours where a holding company owned more than 10% of the voting shares of two or more financial institutions operating under the same legislation, a financial holding company would not be required. However, this point should be confirmed.

50% LIMITATION ON UNLICENSED REINSURANCE

It is proposed that direct writing companies will not be permitted to place more than 50% of their reinsurance with unlicensed reinsurers. Does this requirement also apply to reinsurers and their retrocession agreements?

AGENTS' BALANCES

It is stated that "the period during which premiums due from agents can be recognized as assets will be shortened." Does this proposal also apply to reinsurers? If so, please note that the imposition of such a restriction would make it very difficult for domestic reinsurers and virtually impossible for those doing international business to operate due to the different accounting time frames which they, of necessity, experience.

1% LIMITATION ON PURCHASES OR SALES BETWEEN AFFILIATES

The 1% limitation on total expenses or revenues is ambiguous as it is not clear whether the 1% is applicable on a per-service or aggregate basis and whether it applies to the lesser or greater of expenses or revenues.

LOANS TO OFFICERS AND EMPLOYEES

With respect to mortgage loans, is the intent of the proviso that "no special terms or conditions may be granted" to render staff mortgage schemes illegal?

SUMMARY

Upon review of the proposals contained in the Green Paper and Technical Supplement, our comments can be summarized as follows:

1. Since reinsurance agreements between affiliated or related insurance companies are harmless and productive, we appeal that they be excluded from the ban on self-dealing so that normal business relationships may continue.

2. We disagree with the proposals to prohibit interlocking directorships between non-affiliated financial institutions, and to place a 25% limitation on interlocking directorships between affiliated financial institutions;

3. The investment proposals imposing limitations on common shares and commercial loans are too restrictive. Alternative guidelines which would provide greater flexibility while maintaining similar limits on ultimate risk should be examined.

4. Some of the proposals relating to financial holding companies, the 50% limitation on unlicensed reinsurance, agents' balances, the 1% limitation on purchases or sales between affiliates, and loans to officers and employees are somewhat ambiguous and clarification in the forthcoming legislation would be appreciated.

APPENDICE "FNCE-55"

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ PAR

LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES COOPÉRATIVES

SUR

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA:

PROPOSITIONS À CONSIDÉRER

À

L'HONORABLE BARBARA McDOUGALL, MINISTRE D'ÉTAT (FINANCES)

ET

AU COMITÉ PERMANENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR

LES FINANCES, LE COMMERCE ET LES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

TABLE DES MATIÈRES

OBJET DU MÉMOIRE

QUESTIONS

CONTEXTE: GÉNÉRALITÉS

CONTEXTE: LE CONCEPT DES INSTITUTIONS «ASSOCIÉES» APPLIQUÉ AUX COOPÉRATIVES

LE MODÈLE DE LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE

TRANSACTIONS INTÉRESSÉES

CONCENTRATION ET CONCURRENCE

ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX

LA LOI SUR LES ASSOCIATIONS COOPÉRATIVES DE CRÉDIT ET LA RÉGLEMENTATION PAR FONCTION

ANNEXES

A Graphique de la part du marché

B Structure et fonctionnement du réseau des caisses de crédit

C Statistiques sur les caisses de crédit

D Principes de fonctionnement des caisses de crédit

E Points additionnels au sujet de la Loi sur les associations coopératives de crédit

RÉSUMÉ

° Les propositions gouvernementales constituent une bonne base de discussion. Beaucoup de ces propositions sont bien accueillies, mais le gouvernement doit veiller à assurer la stabilité du réseau financier et la sécurité des dépôts de particuliers, sans réglementer à l'excès.

° Le réseau financier des coopératives est un réseau ouvert à participation volontaire. Les institutions comptent de nombreux détenteurs et chacune d'entre elles fonctionne selon les principes démocratiques. L'influence ne repose pas sur le nombre des actions détenues ni sur la puissance financière pure, mais plutôt sur la persuasion.

° La création d'une coopérative vise à fournir des services aux membres-actionnaires par la mise en commun des ressources. Le concept des «transactions intéressées» qui est défini dans les propositions n'englobe pas ce regroupement d'activités communes. Il est reconnu dans les propositions que, sauf de rares exceptions, les restrictions sur les transactions intéresées ne s'appliquent pas aux coopératives financières.

° Les modèles de la société de portefeuille a été conçu pour régler certaines questions de réglementation surgies à la suite de la concentration du pouvoir financier entre les mains d'une seule personne ou d'un petit groupe de personnes. Ces inquiétudes sont

amplifiées lorsque les fonds déposés à diverses fins ou auprès d'institutions différentes peuvent être mal dirigés par l'exercice de ce pouvoir financier. Cependant, aucune de ces préoccupations ne s'applique à un réseau de coopératives comportant une foule de détenteurs et où l'influence se fonde sur la persuasion. L'imposition du modèle de la société de portefeuille entraînerait un réalignement inutile et éventuellement destructif de l'actionnariat coopératif et minerait le fondement démocratique des coopératives.

° Les institutions financières coopératives appuient les propositions relatives à l'établissement de réseaux et l'intention du gouvernement de réviser la Loi sur les associations coopératives de crédit en même temps que les autres lois qui régissent les institutions financières. De tels changements auraient dû être effectués il y a longtemps, compte tenu des modifications de la Loi sur les banques qui ont été sanctionnées en 1980 et en 1984. Les changements des règles régissant les investissements seront aussi bien accueillis, à condition qu'une proportion restreinte du bilan des institutions financières puisse être consacrée aux prêts commerciaux.

° Tout comme le gouvernement le demande, les coopératives financières désirent formuler des commentaires distincts sur le rapport du comité Wyman et sur la protection des dépôts en général.

OBJET DU MÉMOIRE

Le présent mémoire a pour objet de réagir au document du gouvernement fédéral «La réglementation des institutions financières: propositions à considérer» en faisant comprendre le mouvement des caisses de crédit du Canada et en soulevant cinq questions qui intéressent d'une manière particulière le réseau des caisses de crédit.

La réglementation financière vise à assurer la stabilité des institutions financières et la sécurité des fonds qui y sont déposés. Le gouvernement réagit au désir apparent de l'électorat de voir une réglementation plus ferme des institutions financières assurer cette sécurité. Les propositions créent une plus grande réglementation, plutôt qu'elles n'apportent une déréglementation. Le gouvernement doit pourtant faire preuve de retenue. Il ne doit ni imposer des restrictions indues aux marchés financiers ni obliger sans raison les entreprises constituées à se restructurer.

QUESTIONS

Nous désirons aborder les cinq questions suivantes:

1. Le modèle de la société de portefeuille et la non-application de ce concept aux coopératives financières;

2. Les règles sur les transactions intéressées et leur peu d'application au secteur des coopératives;

3. L'impact à moyen terme de la concentration et de la concurrence;

4. Les aspects positifs des propositions sur l'établissement de réseaux;

5. La réglementation par fonction et la nécessité de modifier la législation en vigueur.

Ces questions sont traitées dans les cinq dernières parties du mémoire. Dans les deux premières, nous fournissons des renseignements généraux sur la nature et sur la structure du réseau financier coopératif.

CONTEXTE: GÉNÉRALITÉS

Toutes les caisses de crédit appartiennent aux gens qui en utilisent les services. Le capital-actions fait l'objet d'une large diffusion et aucun particulier n'est en mesure de contrôler la caisse à laquelle il participe. Chaque caisse de crédit est créée au sein d'une collectivité ou d'une région particulière afin d'offrir des services bien définis, d'une manière qui assure l'adaptation des services aux besoins locaux et la conservation des bénéfices nets au sein de la collectivité. En conséquence, les Canadiens de n'importe quelle collectivité peuvent regrouper suffisamment de capital, lancer une entreprise, désigner un conseil d'administration et prendre part à la gestion et à l'administration dynamiques d'une caisse de crédit ou d'une autre entreprise coopérative. Là où existe un besoin défini à combler -- par exemple, des pratiques financières justes -- la structure coopérative fournit un modèle d'autonomie.

Les Propositions à considérer contiennent un exposé équitable de la place des coopératives financières sur le marché, compte tenu à la fois de la taille et de la capacité d'innovation de ces institutions. Ce sont même les caisses de crédit qui ont offert la concurrence la plus vive aux banques durant la période de 1967 à 1984. Ce fait est illustré par le graphique reproduit à l'Annexe A.

L'Annexe B montre par un graphique et par une description la structure et le fonctionnement du réseau des caisses de crédit; et l'Annexe C présente

des données statistiques pertinentes. En résumé, le réseau anglophone des caisses de crédit est un système à trois niveaux formé d'environ 1 600 caisses de crédit, dont chacune détient des actions et compte un membre dans l'une ou l'autre des huit centrales provinciales. À leur tour, les centrales sont propriétaires et membres de l'organisation financière nationale des centrales, soit la Société canadienne de crédit coopératif . Les centrales et la Société fournissent les services prescrits par les actionnaires (habituellement appelés actionnaires-membres) par un processus décisionnel tout à fait démocratique. Parmi les plus importants des services ainsi fournis se trouve l'activité relative à l'association et la gestion des liquidités (services d'une banque centrale).

Chaque caisse de crédit verse aussi des cotisations à une société provinciale de péréquation qui fournit la protection des dépôts à tous les membres des caisses de crédit de la province en question. Les caisses de crédit ont lancé ces organismes pour la protection des dépôts dans plusieurs provinces bien avant la création, en 1967, de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Nous ne traitons pas des besoins de ces organismes dans le présent mémoire puisque le gouvernement a décidé d'étudier la question au cours des consultations faisant suite au rapport du comité Wyman. C'est pourquoi il suffit de signaler ici que ces organismes provinciaux de stabilisation travaillent actuellement à créer un programme national qui s'occuperait des risques que comporte la dépendance des caisses de crédit à l'égard des économies régionales. Le réseau des caisses de crédit est

désireux d'entreprendre un dialogue avec le gouvernement fédéral pour la mise en place d'un tel programme.

CONTEXTE: LE CONCEPT DES INSTITUTIONS «ASSOCIÉES»
APPLIQUÉ AUX COOPÉRATIVES

Pour bien établir le contexte, nous désirons aborder quelques autres points au sujet de la propriété et du contrôle dans le réseau des caisses de crédit. Le contrôle au sein d'une coopérative est fort différent de ce qu'il est dans une société privée. On trouvera à l'Annexe D les neuf principes de fonctionnement des caisses de crédit.

Chaque caisse de crédit locale appartient à ses membres et est contrôlée par un conseil d'administration dont les membres sont dûment élus. Aucun membre, aucun directeur ni aucun groupe de membres ou de directeurs ne peut contrôler la caisse de crédit. Un membre qui possède un grand nombre d'actions dans une caisse de crédit ne possède pas plus de droits, de pouvoir ni d'influence que n'importe quel autre membre. On applique la règle d'un membre, un vote. Puisque le vote par procuration n'existe pas, aucun membre ni directeur ne peut acquérir le droit de déposer un vote correspondant à un bloc d'actions. Les membres et les directeurs ne peuvent exercer leur influence que par la persuasion. Il n'y a pas d'équivalent du pouvoir acquis dans d'autres modalités des entreprises d'affaires comme conséquence de la possession d'un grand nombre d'actions ou de procurations. En somme, les caisses de crédit sont les institutions financières du pays dont la propriété est la plus largement répartie.

Les centrales provinciales ont été créées pour fournir des services aux caisses de crédit locales sur le principe de la coopération. Elles constituent tout d'abord une association spécialisée et fournissent la gestion des liquidités (la fonction d'une «banque centrale»). Les centrales ont donc été créées surtout pour consentir des prêts à leurs actionnaires, qui sont les caisses de crédit locales. Au niveau de la centrale, les conseils d'administration sont constitués par des représentants des caisses de crédit de chaque province et, par conséquent, contrôlés par ces représentants. Il existe normalement un roulement annuel des membres du conseil d'administration (on procède chaque année à l'élection d'une partie du conseil) et aucun membre ni petit groupe de membres ne peut contrôler le conseil. À ce niveau, comme au niveau local, il n'existe pas d'administration interne; autrement dit, les gestionnaires ne font pas partie du conseil d'administration. La propriété, le contrôle et la direction de chaque centrale appartiennent nettement au secteur des caisses de crédit et des coopératives de la province.

Enfin, au niveau national, chaque réseau provincial de caisses de crédit est représenté au conseil d'administration de la Société canadienne de crédit coopératif par un ou deux directeurs, selon la taille du réseau provincial. Bien que les coopératives de consommateurs et d'autres coopératives financières (compagnies d'assurance et compagnies de fiducie) soient aussi représentées au conseil d'administration, les huit caisses de crédit centrales en sont les actionnaires majoritaires. Pourtant, aucune centrale ni aucun groupe de centrales ne contrôle le conseil d'administration

de la Société canadienne de crédit coopératif et personne, à ce niveau non plus, n'est à la fois gestionnaire et membre du conseil d'administration.

Encore une fois, la réalité fondamentale c'est que l'aptitude à exercer une influence se fonde non pas sur le pouvoir financier mais sur la persuasion. Il convient aussi de signaler que la Société canadienne de crédit coopératif ne contrôle ni les centrales provinciales ni les caisses de crédit locales. Au contraire, ce sont les centrales et les locaux qui contrôlent la Société par le moyen d'un processus démocratique équilibré représenté par la structure inversée à trois niveaux. Prétendre que la Société canadienne de crédit coopératif contrôle le réseau des caisses de crédit, cela équivaudrait à affirmer que les décisions et les interventions communes faisant suite à une conférence fédérale-provinciale des premiers ministres traduisent le contrôle des gouvernements provinciaux par le gouvernement fédéral.

Affirmer que les centrales sont «associées», alors qu'elles ne comptent aucun actionnaire important ni aucun directeur en commun, cela équivaudrait à affirmer que les banques sont associées parce qu'elles sont toutes créées en vertu d'un cadre législatif commun et qu'elles fonctionnent conformément à des principes d'affaires semblables. En d'autres termes, chaque local est indépendant; et chaque centrale provinciale est indépendante. Les activités qu'ils entreprennent en commun font l'objet de contrats ou sont regroupées à la suite d'un processus démocratique de négociation et de compromis. La propriété du réseau dans son ensemble et de chaque organisation particulière est largement répartie.

LE MODÈLE DE LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE

Le réseau financier coopératif ne s'oppose pas à ce que la société de portefeuille soit proposée comme mécanisme de réglementation. Ce modèle tient tout simplement compte de l'évolution des entreprises qui a lieu depuis quelques années dans le domaine financier. Les propositions attirent l'attention sur les questions de réglementation que soulève cette évolution. Pourtant, le modèle est une réaction à la concentration du pouvoir financier qui existe dans de nombreuses institutions. Il ne s'aurait s'appliquer au réseau financier coopératif.

Si le gouvernement a l'intention d'appliquer ses propositions, le réseau financier coopératif ne devrait pas être soumis à ces règles, qui ont été élaborées en vue d'une catégorie différente de sociétés. Le réseau ne devrait pas être forcé à effectuer malgré lui un remaniement de sa structure actuelle celle d'une propriété largement diffusée.

Les propositions relatives aux sociétés de portefeuille et les règles connexes se fondent manifestement sur la nécessité où se trouve le gouvernement d'avoir accès, par la réglementation, aux sociétés de portefeuille dirigeant les activités de leurs filiales qui sont des institutions financières. Les institutions financières coopératives ne posent pas ce problème de réglementation. Chacune fait l'objet d'une propriété largement diffusée, de sorte qu'il n'existe aucun point de contrôle ni dans chaque coopérative ni dans l'ensemble du réseau. En outre, chaque coopérative est déjà soumise à une réglementation et à un examen serré au niveau provincial ou au niveau fédéral.

De plus, les membres-propriétaires des organisations coopératives financières des deuxième et troisième niveaux sont distincts et indépendants (voir l'Annexe B). Chacune des centrales provinciales de caisses de crédit appartient à un groupe distinct de caisses de crédit. De même, les actions à droit de vote de la Co-operative Trust Company sont détenues en grande majorité par un groupe de caisses de crédit alors que le Co-operators Group (assurance) est détenu majoritairement par vingt-quatre coopératives. Les caisses de crédit et les coopératives ne sont pas synonymes -- il n'y a pas de chevauchement. Le groupe CUMIS (assurance) n'appartient même pas à des caisses de crédit ni à des coopératives canadiennes.

Pour résumer, ces organismes ne sont nettement ni associés ni affiliés selon le sens donné à ces termes dans les documents techniques publiés en même temps que les Propositions à considérer.

Les membres des conseils d'administration ne possèdent aucun intérêt matériel personnel à défendre dans l'une ou l'autre des compagnies. Il n'y a d'avantage personnel pour aucun membre du conseil d'administration à quelque niveau que ce soit du réseau des coopératives lorsqu'une décision est prise. Aucun gestionnaire d'une coopérative financière ne fait partie du conseil d'administration de la coopérative qu'il gère. Dans les 1 600 caisses de crédit, les huit centrales et la Société canadienne de crédit coopératif, aucun gestionnaire n'est en même temps membre du conseil d'administration.

Bref, l'imposition du modèle de la société de portefeuille au réseau financier coopératif ne serait pas opportun -- puisqu'elle servirait à régler un problème inexistant -- et elle entraînerait un remaniement massif, complexe et inutile du régime de propriété des coopératives et des caisses de crédit.

TRANSACTIONS INTERESSEES

La Société canadienne de crédit coopératif a été créée en vertu de la législation fédérale tout spécialement pour offrir des prêts à ses actionnaires. De même, les centrales ont été créées pour pouvoir prêter aux caisses de crédit qui en sont les actionnaires. En réalité, chaque organisme est une unité autonome particulière qui met ses ressources en commun avec d'autres coopératives en vue d'une offre mutuelle de services. Cette mise en commun des ressources ne constitue manifestement pas les transactions intéressées qui sont définies ou décrites dans les Propositions.

Par exemple, la Co-operative Trust Company et les deux compagnies d'assurance ont été créées avant tout pour fournir des services particuliers aux caisses de crédit et aux membres de celles-ci qui sont en réalité les investisseurs des trois compagnies. Selon cet esprit d'entraide, la Co-operative Trust Company gère en fiducie les dépôts du REER à l'intention des caisses de crédit et de leurs membres. La compagnie possède aussi un réseau détaillant restreint, qui fournit un accès limité aux dépôts de détail. Une grande partie de ces dépôts provient de la vente de certificats d'investissement garanti aux caisses de crédit. Celles-ci détiennent des actions sans droit de vote dans la «Co-op Trust», mais elles sont les actionnaires de celle-ci en ce sens

qu'elles investissent dans les centrales qui détiennent des actions à droit de vote dans la compagnie de fiducie.

Nous reconnaissons que le gouvernement réagit à des demandes qui sont faites en vue de la protection des consommateurs et que, à certains égards, un resserrement de la réglementation s'impose. Il faut reconnaître, toutefois, que le régime de propriété étendue qui caractérise les coopératives protège le propriétaire-utilisateur contre les abus de pouvoir qui existent dans d'autres structures d'entreprise.

Dans ce contexte, les organisations financières coopératives ne réclament pas de traitement spécial. Lorsque les coopératives commencent à utiliser des pratiques qui devraient être réglementées, comme il est noté dans d'autres parties du présent mémoire, les nouvelles règles devraient s'appliquer. Mais les coopératives sont conçues pour répondre de leur activité devant les utilisateurs de leurs services, qui sont aussi les actionnaires de ces coopérative Il convient de noter que, s'il est vrai que les centrales provinciales ont un accès direct au niveau national, il existe déjà une grande distance entre le membre local et l'organisation nationale. Le modèle de la société de portefeuille érigerait une barrière insurmontable entre le dernier actionnaire local, d'une part, et, d'autre part, son organisation nationale et les autres coopératives créées pour répondre aux besoins additionnels d'entraide des actionnaires locaux.

Certaines des règles relatives aux transactions intéressées pourraient et

peut-être même devraient s'appliquer au réseau financier coopératif -- par exemple en ce qui concerne les investissements en avoir-propre en amont et les autres types d'échanges d'actions -- mais certaines des règles en matière de transactions intéressées sont manifestement sans objet dans le contexte des coopératives. En réalité, si elles étaient appliquées aux organisations coopératives, ces règles pourraient en détruire plusieurs. C'est tout particulièrement le cas en ce qui concerne les liquidités. Si la Société canadienne de crédit coopératif , qui a été créée en vertu d'une loi fédérale pour pouvoir consentir des prêts aux centrales qui sont ses actionnaires, se voyait interdire de consentir des prêts à ses actionnaires, ce serait la disparition de sa raison d'être même.

En ce qui concerne ces règles, il faut bien comprendre que la manière dont les coopératives traitent les unes avec les autres échappe au domaine des «transactions intéressées» définies dans les Propositions et que le réseau doit être autorisé à continuer de fournir à ses membres-actionnaires les services qu'il leur fournit déjà.

CONCENTRATION ET CONCURRENCE

Le réseau financier coopératif, dans son examen des Propositions, se préoccupe de la concentration des pouvoirs qui se produira vraisemblablement au cours des cinq à dix prochaines années si le gouvernement donne suite à ses intentions en matière de réglementation des institutions financières. Nous reconnaissons que le gouvernement veut en partie réagir d'une manière réaliste aux forces qui sont à l'oeuvre sur le marché et qui pourront

continuer de grandir, même en l'absence de tout changement de la réglementation.

Le gouvernement a exprimé son intention d'intensifier la concurrence et il prévoit qu'il existera de nombreuses petites sociétés de portefeuille (en plus des grandes sociétés fortement concentrées).

Nous croyons au contraire, quant à nous, que la puissance du marché de l'avenir va se concentrer entre une dizaine d'éléments constitutifs importants -- les cinq grandes banques et cinq autres institutions qui sont en passe de devenir de puissantes sociétés financières de portefeuille. On peut prévoir que l'innovation, caractéristique traditionnelle de la petite entreprise, va souffrir de cette éviction éventuelle des petites sociétés.

ÉTABLISSEMENT DE RÉSEAUX

Les institutions financières coopératives désirent être en mesure d'établir des réseaux avec d'autres coopératives et d'autres sociétés affiliées en vue de l'offre mutuelle de leurs produits respectifs. Il est manifeste d'après les déclarations contenues dans les Propositions à considérer que ces entreprises indépendantes seront autorisées à établir des réseaux de ce genre et le réseau financier coopératif appuie ces propositions.

A LOI SUR LES ASSOCIATIONS COOPÉRATIVES DE CRÉDIT ET LA RÉGLEMENTATION PAR FONCTION

Le réseau coopératif est heureux de voir le gouvernement reconnaître que ce réseau est d'une nature spéciale et ne se conforme pas au modèle de la société de portefeuille mis de l'avant par le gouvernement. Il est clairement énoncé dans les Propositions à considérer que les associations ou les centrales réglementées par la Loi sur les associations coopératives de crédit seraient autorisées à établir des groupes financiers en aval, un peu comme des sociétés de portefeuille. D'une certaine manière, elles auraient l'option de fonctionner à la manière d'une société de portefeuille. C'est là une proposition positive qu'il convient d'examiner et d'appl[illegible]

Il y a lieu de noter que, tout comme les caisses de crédit locales, les centrales provinciales ont été créées par la législation provinciale. Toutefois, six d'entre elles ont choisi de se faire accorder leurs pouvoirs en vertu de la Loi fédérale sur les associations coopératives de crédit et elles sont ainsi réglementées par les deux paliers de gouvernement. La double nature des centrales fournit un lien commode entre les locaux à réglementation provinciale et le niveau national, qui fait l'objet de la surveillance fédérale. Les lois provinciales qui régissent les caisses de crédit et les centrales, y compris les dispositions relatives aux prêts commerciaux, sont valides sur le plan constitutionnel. Les provinces se sont même vu dans l'obligation de légiférer à ce sujet après que le gouvernement fédéral eut laissé passer l'occasion de constituer et de surveiller les caisses de crédit.

Pour ce qui est des propositions relatives au pouvoir d'investir, les coopératives financières appuient entièrement le surcroît de souplesse proposé à l'égard de ce pouvoir. Mais cette souplesse ne neutralise pas l'attaque contre la diversification que représente le reste du document Propositions à considérer. Les Propositions auraient pour effet de limiter chaque catégorie d'institutions à un marché étroit et de soumettre ainsi ce groupe à l'instabilité propre à ce marché. Puisque leurs projets sont modestes en ce qui concerne les prêts commerciaux, les coopératives financières préféreraient que la diversification puisse s'opérer au sein de chaque organisme -- pour réduire les risques que comporte une activité limitée à un seul marché -- sous réserve des exigences prudentes que le gouvernement et les organismes eux-mêmes pourront juger nécessaires d'imposer.

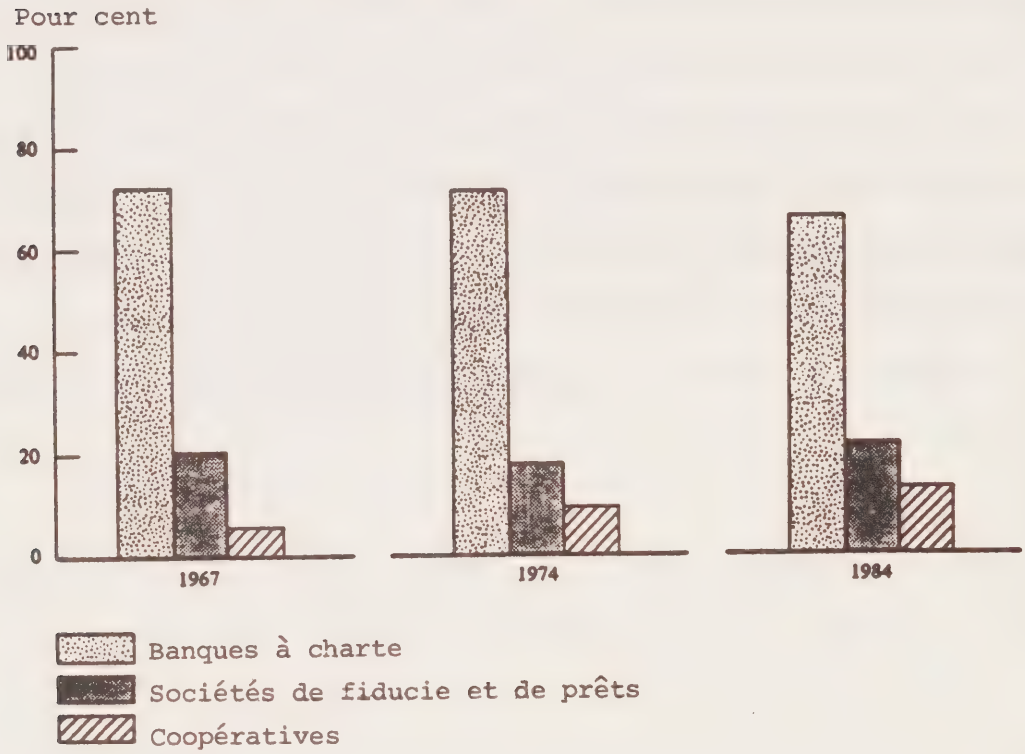
En général, le gouvernement s'oriente vers la réglementation par fonction, mais dans un cadre institutionnel. Autrement dit, pour qu'une entreprise puisse se charger d'une fonction additionnelle, il lui faudra créer une institution distincte. Pour ce qui est de la réglementation par fonction, dans le Supplément technique (page 58) le gouvernement décrit les limites imposées aux pouvoirs de diverses institutions. Alors que les sociétés de fiducie, par exemple, se limiteront surtout au marché hypothécaire, d'autres institutions pourront fonctionner sur plusieurs marchés. Si une institution quelconque peut se diversifier, alors toutes devraient pouvoir le faire et en profiter en conséquence. Si une ou plusieurs catégories d'institutions peuvent se diversifier par des filiales spécialisées, toutes

devraient être tenues d'agir de la sorte.

Nous nous réjouissons de voir le gouvernement reconnaître qu'il faut réviser la Loi sur les associations coopératives de crédit. Cette loi appelle plusieurs changements, qui sont surtout secondaires, mais il y en a -- par exemple les modifications sur les liquidités et sur le capital-actions qui sont notées dans les documents techniques -- qui sont passablement importants. Plusieurs questions supplémentaires soulevées par les propositions et susceptibles d'être traitées dans la Loi sur les associations coopératives de crédit, sont examinées dans l'Annexe E. Dans l'ensemble, ce qui est demandé, c'est la révision complète de la Loi, selon la proposition faite à cet égard par le réseau de caisses de crédit en décembre 1980.

ANNEXE A

Répartition des dépôts entre grandes catégories d'institutions 1967, 1974, 1984

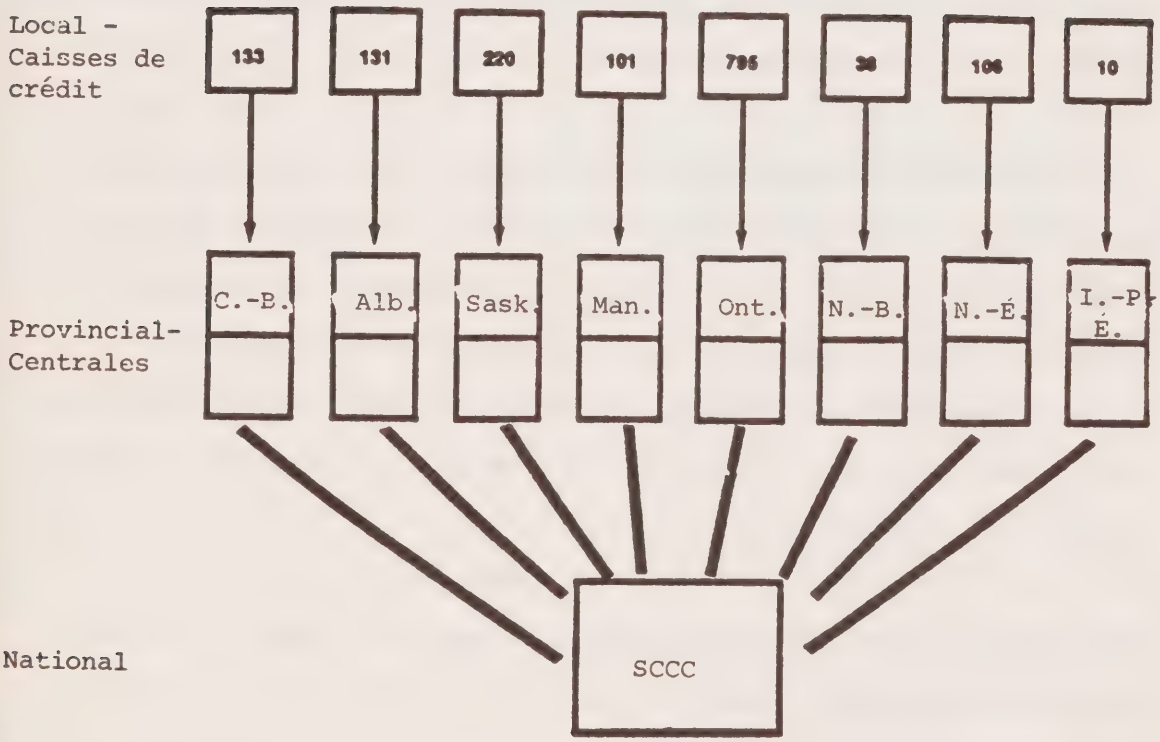


Source: Ministère des Finances

Tiré de la page 70 des "Propositions à considérer"

ANNEXE B

Réseau des caisses de crédit



ANNEXE B

Le réseau canadien des caisses de crédit

Renseignements généraux

Il existe aujourd'hui plus de 1 600 caisses de crédit et 2 300 comptoirs de caisses de crédit au Canada, ce qui représente un actif de plus de 20 milliards de dollars. Si l'on englobe les caisses populaires, équivalent des caisses de crédit, plus de 9 millions et demi de Canadiens, soit 1 sur 3, participent à un mouvement qui est un modèle de pratiques commerciales sérieuses alliées à des principes sociaux.

Des millions de Canadiens placent leur confiance -- et leurs épargnes -- dans des caisses de crédit. Ils le font pour bien des raisons, dont les principales sont l'adaptation des caisses de crédit aux besoins de leurs membres et de leurs collectivités, le large éventail des possibilités qui s'ouvrent aux membres et la sécurité qu'offre le réseau. Depuis 1900, année où fut fondée la première caisse de crédit du Canada, le service des membres a toujours eu la préséance.

Une grande partie de la force du réseau des caisses de crédit réside dans une structure à trois niveaux:

- 1 600 caisses de crédit locales qui répondent aux besoins financiers de chacun de leurs membres dans tout le pays

- 8 centrales provinciales fournissant aux caisses de crédit qui en sont membres des services financiers et administratifs et des organisations pour

la protection des dépôts, qui assurent les dépôts de toutes les caisses de crédit

- La Société canadienne de crédit coopératif , qui s'occupe des intérêts des caisses de crédit au niveau national.

À ces trois niveaux, le réseau constitue une partie sûre et novatrice du secteur des services financiers du pays.

Caisses de crédit locales - Responsabilités directes

Parce qu'elles sont détenues et dirigées par leurs membres, les caisses de crédit ne sont pas une institution financière comme les autres. Elles fournissent un éventail complet de services financiers - détention des épargnes et des dépôts, octroi de prêts et d'hypothèques, service de chèques et une foule d'autres services. Mais, à l'encontre de ce qui se passe dans les autres institutions financières, tous les membres ont une part du succès de leur caisse de crédit car les fonds sont mis à l'oeuvre localement et demeurent au sein de la collectivité.

- Les caisses de crédit répondent mieux aux besoins des gens et des collectivités qu'elles servent. Cette primauté accordée aux membres et à la collectivité a eu pour résultat que les caisses de crédit soient à la base de nombreuses innovations financières au Canada - qu'il s'agisse des premiers prêts à la consommation, en 1900 ou, ces dernières années, de l'intérêt quotidien accumulé sur les épargnes ou du paiement hebdomadaire des hypothèques.

L'actif combiné des caisses de crédit du Canada s'élève à 20 milliards de dollars. Au niveau local, un conseil d'administration, dont les membres sont élus par les autres membres, surveille le fonctionnement général de chaque caisse, alors qu'un personnel qualifié assure l'activité d'affaires. Les caisses de crédit sont réglementées par les lois provinciales et chacune d'entre elles subitdes vérifications externes et des inspections annuelles pour assurer le strict respect des bonnes pratiques économiques.

Centrales des caisses de crédit - Un appui solide

Le niveau moyen du fonctionnement du réseau consiste en huit centrales provinciales. Fondamentalement, celles-ci constituent une caisse de crédit pour les caisses de crédit locales des provinces respectives. Les centrales fournissent des services financiers collectifs et un soutien administratif dans des secteurs tels que la commercialisation, les communications et les relations avec le gouvernement provincial; elles établissent en outre des lignes directrices pour assurer le fonctionnement sans heurt de tout le réseau provincial. Leur rôle le plus important est peut-être de maintenir en disponibilité des fonds d'une valeur de quelque 1,2 milliards de dollars auxquels les caisses de crédit locales ont accès au besoin.

Toutes les centrales sont soumises aux lois provinciales et la plupart d'entre elles relèvent aussi d'une loi fédérale, la Loi sur les associations coopératives de crédit. Toutes les huit - les centrales de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse - sont des membres actionnaires de la Société canadienne de crédit coopératif,

l'organisation qui représente les intérêts des caisses de crédit au niveau national.

Organisations pour la protection des dépôts - Réserves prêtes à servir

On peut l'appeler «la société d'assurance des dépôts» ou «le fonds de stabilisation». En effet, l'organisme possède divers noms selon les provinces. Pourtant, toutes servent la même fin: protéger les dépôts des caisses de crédit membres et appuyer le réseau de ces caisses.

Si une caisse de crédit a besoin d'aide, l'organisation pour la protection des dépôts entre en jeu et conseille des mesures de correction, prend en mains des responsabilités temporaires, au besoin, et adopte toutes les mesures qu'il faut pour régler le problème.

Ces mesures de soutien sont tellement sûres que, en 80 ans, aucun membre d'une caisse de crédit n'a jamais perdu un seul cent confié à une caisse de crédit.

- La Société canadienne de crédit coopératif - Un soutien national

La Société constitue le troisième niveau, soit le niveau national, du réseau des caisses de crédit. Son rôle le plus critique est de constituer une ressource financière pour le réseau des caisses de crédit. La Société joue un rôle actif sur les marchés nationaux de la monnaie et elle consent des prêts aux coopératives.

La Société canadienne de crédit coopératif possède un actif de plus de un milliard de dollars, dont un grand pourcentage peut être obtenu facilement, au besoin, par les réseaux provinciaux des caisses de crédit. Elle-même constituée comme société de crédit en 1953, la Société canadienne de crédit coopératif est réglementée sur le plan fédéral par la Loi sur les associations coopératives de crédit.

À titre d'organisation nationale du réseau des caisses de crédit, la Société canadienne de crédit coopératif remplit diverses autres fonctions collecti- la commercialisation, le développement, le soutien à l'éducation et aux communications sur une base nationale et la coordination des relations ave- le gouvernement fédéral.

Coopératives d'assurance et de fiducie - Élargissement du front des services

L'appartenance à une caisse de crédit est déjà un avantage, mais il y en a d'autres. Les services de plusieurs grandes organisations financières du pays, dont chacune est une coopérative financière, peuvent être utilisés directement par les membres des caisses de crédit.

La Co-operative Trust Company of Canada offre l'éventail complet des services de fiducie aux membres. Les services d'assurance sont fournis par deux coopératives d'assurance - CUMIS (Credit Union Members' Insurance Societies) et le Co-operators Group.

Encore une fois, l'adaptation du réseau des caisses de crédit aux besoins des membres se traduit par les services spécialisés à la consommation que fournissent les coopératives d'assurance, qu'il s'agisse de l'assurance-vie de base ou encore de l'assurance-santé, de l'assurance-automobile, ou même des régimes sur commande pour la protection des prêts hypothécaires et de l'assurance agricole.

Le mouvement international - Une alliance d'idéaux

Les idéaux et la philosophie que les membres des caisses de crédit du Canada possèdent en commun se retrouvent chez les membres des caisses de crédit de plus de cent pays. La Société canadienne de crédit coopératif représente le Canada au Conseil mondial des caisses de crédit, qui favorise la diffusion des principes de fonctionnement des caisses de crédit dans le monde entier. De plus, les caisses de crédit du Canada et leurs membres viennent en aide aux pays en développement par l'intermédiaire de la Fondation pour le développement coopératif.

Les caisses de crédit du Canada - Fortes sur le plan financier, engagées sur le plan social

CENTRALES PROVINCIALES DES CAISSES DE CRÉDIT

B.C. Central Credit Union
P.O. Box 2038
Vancouver, B.C. V6B 3R9
(604) 734-2511

Credit Union Central of Alberta
8500 Macleod Trail S.E.
Calgary, Alta. T2H 2N1
(403) 253-1144

Credit Union Central of Saskatchewan
P.O. Box 3030
Regina, Sask. S4P 3G8
(306) 566-1200

Credit Union Central of Manitoba
P.O. Box 9900
Winnipeg, Man. R3C 3E2
(204) 942-6331

Credit Union Central of Ontario
180 Duncan Mill Rd.
Don Mills, Ont. M3B 3K3
(416) 441-2900

Credit Union Central of New Brunswick
P.O. Box 1025
Moncton, N.B. E1C 8P2
(506) 855-4044

Credit Union Central of P.E.I.
P.O. Box 968
Charlottetown, P.E.I. C1A 7M4
(902) 566-3350

Credit Union Central of Nova Scotia
P.O. Box 9200
Halifax, N.S. B3K 5N3
(902) 453-0680

ORGANISATION NATIONALE

Société canadienne de crédit coopératif
300 The East Mall
Toronto (Islington), Ont. M9B 6B7
(416) 232-1262

Société canadienne de crédit coopératif
237, rue Metcalfe
Ottawa (Ontario) K2P 1R2
(613) 238-6747

ANNEXE C

DONNÉES STATISTIQUES SUR LES CAISSES DE CRÉDIT ET LES CAISSES POPULAIRES DU CANADA

(AFFILIÉES ET NON AFFILIÉES)

ANNÉE TERMINÉE LE 31 DÉCEMBRE 1984

PROVINCE	NOMBRE DE CAISSES	NOMBRE TOTAL DE BUREAUX DES CAISSES DE CRÉDIT (y compris les succursales)	NOMBRE TOTAL DE MEMBRES	ACTIF TOTAL
Colombie-Britannique	133	314	960 000	6 004,0
Alberta	131	285	493 000	2 585,0
Saskatchewan	220	358	561 236	3 687,0
Manitoba	125	192	317 020	1 728,0
Ontario	904	980	1 860 000	6 442,0
Québec	1 419	1 666	4 067 000	19 497,0
Nouvelle-Écosse	106	120	158 500	277,0
Nouveau-Brunswick	126	130	235 210	544,4
Île-du-Prince-Édouard	10	11	26 574	53,6
Terre-Neuve	16	20	17 000	54,3

Source: Estimations fournies par les régistraires provinciaux et par les organisations centrales des unions de crédit et des caisses populaires.

ANNEXE D

CAISSES DE CRÉDIT DU CANADA: PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT

L'exposé qui suit est tiré de l'énoncé officiel des principes de fonctionnement des caisses de crédit. Le Conseil mondial des caisses de crédit a élaboré cet énoncé dans un esprit de coopération en mettant l'accent sur les valeurs fondamentales de la coopération -- l'égalité, l'équité et l'entraide. Cet «engagement à servir» des caisses de crédit canadiennes est présenté dans le même esprit et il s'accompagne d'un appui total fourni aux idéaux et aux buts du mouvement international des caisses de crédit et du Conseil mondial.

PROPRIÉTÉ ET CONTRÔLE

Propriété: Les caisses de crédit appartiennent à leurs membres. La qualité de membre est volontaire et ouverte à tous les membres de la collectivité, sans acception de race, de nationalité, de sexe, de religion ni d'affiliation politique.

Contrôle: Les membres participent aux décisions qui intéressent leurs caisses de crédit en exerçant leur droit démocratique de voter (un membre, un vote). Les administrateurs qui sont élus pour représenter les intérêts des membres répondent devant ceux-ci de leurs décisions et de leurs actions.

AVANTAGES FINANCIERS

Services: Les caisses de crédit fournissent à leurs membres des services qui ont pour objet de les aider à améliorer leur bien-être économique.

Distribution aux membres: Les caisses de crédit appliquent un taux d'inrétêt juste et convenable aux dépôts des membres. Le surplus accumulé durant l'année peut être distribué entre les membres ou conservé pour servir à l'expansion des services.

Stabilité financière; Les caisses de crédit maintiennent des réserves et emploient des contrôles internes qui assurent le maintien de l'offre de services aux membres.

AVANTAGES SOCIAUX

Éducation: Les caisses de crédit favorisent la croissance personnelle en diffusant auprès de leurs membres, de leurs dirigeants élus, de leurs employés et du grand public l'application des principes coopératifs et la gestion prudente des ressources financières.

Coopération: Les caisses de crédit font partie d'un réseau coopératif qui englobe d'autres organisations de caisses de crédit et de coopératives aux niveaux local, provincial, national et international. La coopération entre ces organisations vise à mieux servir les intérêts des membres et de leur collectivité.

Responsabilité sociale: Les caisses de crédit encouragent activement le développement personnel et social en appuyant les efforts qui visent à améliorer le bien-être personnel, à réaliser les possibilités humaines et à appliquer les principes de la justice sociale dans la collectivité.

ANNEXE E

RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

QUESTIONS SUPPLÉMENTAIRES

INTRODUCTION

Dans le Supplément technique des Propositions à considérer, le gouvernement soulève quatre points qui exigent les commentaires des caisses de crédit. Nous traitons ces points séparément dans la présente annexe puisqu'ils ne sont pas essentiels aux questions de principe qui font l'objet du mémoire.

1. Définition du «capital»

Dans le Supplément technique, le gouvernement fournit une définition du «capital» (page 72) qui exclurait le capital rachetable. Les actions des coopératives sont rachetables par définition.

La Loi sur les associations coopératives de crédit, c'est-à-dire la loi fédérale en vertu de laquelle fonctionnent la Société canadienne de crédit coopératif et six des centrales provinciales de caisses de crédit, autorise les associations à racheter leur capital-actions. Toutefois, puisque le pouvoir discrétionnaire de racheter ou non le capital-actions appartient aux membres du conseil d'administration en vertu des règlements, on peut supposer que les actions pourraient être considérées comme du capital.

2. Limite de 20 % du capital

Dans le Supplément technique (page 54) le gouvernement propose que les institutions financières réglementées soient assujetties à un plafond de 20 % de leur capital pour ce qui est des fonds qu'elles peuvent fournir en

prêts, en dépôts ou en investissements dans une même société. Cette limite proposée est sensée dans le contexte des prêts commerciaux d'aujourd'hui.

Toutefois, comme il est énoncé dans le mémoire, les centrales et la Société canadienne de crédit coopératif sont des gestionnaires de liquidités pour le réseau des caisses de crédit. À titre de banques centrales, elles sont tenues de fournir des lignes de crédit dont le niveau est supérieur à cette limite et ces lignes sont utilisées de temps à autre.

L'offre de ces lignes de crédit est autorisée en vertu de l'actuelle Loi sur les associations coopératives de crédit. Il est recommandé que ces lignes continuent d'être autorisées en vertu de conditions semblables pour ce qui est de la divulgation, de la surveillance et du niveau de sécurité nécessaire.

Les raisons qui motivent cette approche sont analogues à celles qui sont présentées dans le mémoire au sujet des «transactions intéressées». En résumé, le réseau des caisses de crédit a créé ces organisations et les a financées tout spécialement à cette fin.

3. Administrateurs

Le gouvernement propose (page 68 du Supplément technique) l'amélioration de la norme de soin qu'on s'attend à voir exercer par les administrateurs des institutions financières. Les coopératives financières appuient entièrement le but et la clarté que suppose cette amélioration de la norme. Il convient de noter toutefois, que, au niveau local, il demeurera important d'encourager

les membres de la collectivité, dont l'expérience des affaires est peut-être limitée, à faire partie du conseil d'administration des caisses de crédit. C'est là un point dont les provinces devraient tenir compte.

Le gouvernement propose aussi que les institutions financières affiliées puissent voir jusqu'à 25 % de leurs administrateurs siéger sur plus d'un conseil d'administration, tout comme une société de portefeuille financière et les institutions qui en relèvent. Cependant, un tel cumul ne serait pas autorisé entre des institutions financières qui ne seraient ni affiliées ni liées.

C'est là un point qui devrait faire l'objet d'entretiens avec le gouvernement car les caisses de crédit ont été autorisées expressément à désigner des membres des conseils d'administration de la Cooperative Trust Company et des compagnies d'assurance bien que ces titulaires désignés soient aussi membres du conseil d'administration d'une caisse de crédit ou d'une centrale. Les Propositions relatives aux sociétés de portefeuille intéressent aussi cette question. Selon ces propositions, les centrales pourraient détenir des filiales en aval d'une manière analogue aux cas des sociétés de portefeuille. En conséquence, bien qu'une compagnie de fiducie ou une compagnie d'assurance en aval puissent ne pas être reliées à la centrale ni affiliées entre elles selon les définitions qu'on trouve dans le Supplément technique, il est à supposer qu'elles pourraient compter un cumul d'au moins 25 % d'administrateurs.

De plus, puisque tous les membres du conseil d'administration viennent de l'extérieur -- les conseils ne comptant pas de gestionnaires -- il y

a peu de raisons d'interdire le cumul et une proportion raisonnable de cumul devrait être autorisée.

4. La limite de 5 % de l'actif à investir dans une société de portefeuille

Dans le Supplément technique, le gouvernement énonce (à la page) le principe suivant:

> «Si... les coopératives financières étaient autorisées à créer une société de portefeuille financière qui, à son tour, serait habilitée à posséder des filiales financières, ... il semblerait raisonnable que le montant total investi dans la société de portefeuille financière ne dépasse pas 5 % de l'actif...»

Comme nous l'avons écrit dans le mémoire, le modèle de la société de portefeuille ne convient pas aux coopératives financières qui, même si elles étaient autorisées à le faire, n'adopteraient vraisemblablement pas cette option. La règle formulée dans la citation qui précède illustre bien que le modèle de la société de portefeuille ne convient pas au réseau des caisses de crédit. Par exemple, les centrales, en choisissant de détenir leur propre centrale nationale, une banque commerciale et une société de fiducie par l'intermédiaire d'une société de portefeuille, ne pourraient pas être limitées à investir 5 % de tout l'actif des centrales dans la société de fiducie. En particulier, en ce qui concerne la centrale nationale (la Société canadienne de crédit coopératif), les centrales s'engagent à garder 2 % de tout l'actif du réseau complet des caisses de crédit (au niveau local) à la Société canadienne de crédit coopératif.

Deux pour cent du réseau des caisses de crédit, cela dépasse nécessairement 5 % de l'actif de la centrale elle-même. C'est pourquoi l'application de la règle des 5 % aux centrales des caisses de crédit irait à l'encontre de la raison d'être même de la centrale nationale, la Société canadienne de crédit coopératif; celle-ci serait incapable d'exercer les fonctions de banque centrale à l'égard du réseau de caisses de crédit. Dans ce cas-là aussi le raisonnement est analogue à celui qui est exposé au sujet des transactions intéressées dans le corps du mémoire.

MÉMOIRE

DU

SYSTÈME CANADIEN DES CAISSES

SUR

LE RAPPORT WYMAN:

RAPPORT FINAL DU COMITÉ D'ÉTUDE SUR LA

SOCIÉTÉ D'ASSURANCE-DÉPÔTS DU CANADA

(SADC)

AU

COMITÉ PERMANENT SUR LES FINANCES, LE COMMERCE

ET L'ÉCONOMIE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

SEPTEMBRE 1985

* Addendum au mémoire soumis
par les institutions financières coopératives
sur la réglementation des institutions financières canadiennes

1. Les caisses de chaque province possèdent un fonds de stabilisation dont le rôle est de protéger les dépôts des membres de ces caisses.

2. Il y a deux méthodes principales de protection des dépôts. La première, généralement appelée "assurance des dépôts", consiste à liquider les institutions insolvables et à rembourser les dépôts assurés - dans le cas de la SADC, jusqu'à concurrence d'une limite de 60 000$.

   La deuxième méthode, appelée "stabilisation" et appliquée par les fonds de stabilisation des caisses, consiste à surveiller les activités financières des institutions; à agir dans la prévention de leur insolvabilité; et, le cas échéant, à prendre des mesures pour assainir le bilan de l'institution en difficulté ou la fusionner avec une entreprise plus solide.

3. Le système canadien des caisses approuve fortement l'intention du Comité Wyman de transformer la SADC d'une agence de protection des dépôts chargée de fournir des assurances-dépôts en une agence chargée d'assurer la stabilisation des activités financières. La SADC a d'ailleurs toujours agi dans ce sens; cependant, le mandat que lui définit la loi connaît des limites et lui nie des pouvoirs dont jouissent naturellement les fonds de stabilisation des caisses.

4. La question du niveau souhaitable des fonds de stabilisation a donné lieu à beaucoup de recherches. Le niveau cible des fonds provinciaux est habituellement d'environ 1,25% à 1,50% du passif du réseau des caisses de leur province. Ce chiffre est de beaucoup supérieur à celui de 0,75% des dépôts assurables, soit le niveau recommandé pour la SADC.

   (On doit noter qu'il n'y a pas de limite définie à la protection des membres des caisses. Le fonds de stabilisation a pour rôle d'assainir l'institution et les membres récupèrent donc, et ont toujours récupéré, leur avoir. Notons aussi la coexistence, au Québec et en Ontario, d'un fonds de stabilisation et d'un organisme d'assurance-dépôts. Les organisations d'assurance-dépôts offrent une protection limite de 60 000$. Cependant, ils n'ont jamais eu à rembourser qui que ce soit puisque les fonds de stabilisation ont réussi à stabiliser les institutions en difficulté sans perte pour les déposants.)

   Ce niveau de 1,25% a amplement suffi aux besoins des caisses à travers des périodes de repli économique cyclique normal ou même accentué. Il est par contre difficile d'établir des projections raisonnables qui tiennent compte des revers économiques régionaux qui surviennent de temps en temps au Canada.

5. Quant au statut face à l'impôt de la SADC et des fonds de stabilisation, il devrait apparaître clairement que tout arrangement fiscal adopté en faveur de la SADC devrait aussi s'appliquer aux fonds provinciaux de stabilisation des caisses. Les fonds des caisses protègent environ 12% des dépôts du système financier canadien, et probablement une plus forte proportion encore des petits dépôts des "investisseurs amateurs", dépôts qui n'en rencontrent pas moins la définition de "dépôts assurables" fournie par la SADC. L'importance des fonds de stabilisation des caisses de crédit dans le maintien de la stabilité des grandes institutions financières régionales est aujourd'hui évident. Ces fonds doivent jouir du même statut face à l'impôt que la SADC.

6. La nature régionale des caisses est à la fois leur plus grande force et leur pire faiblesse. Elles desservent bien leur région et ne plient pas bagages en période de recul économique; elles sont en même temps à la merci de graves récessions économiques régionales. Les caisses ont besoin d'un mécanisme qui puisse assurer la stabilisation entre les régions - c'est-à-dire d'une instance qui serve d'appui aux fonds provinciaux de stabilisation.

   De plus, les fonds de stabilisation des caisses se sont aussi bien comportés, sinon mieux, que la SADC au cours des deux ou trois dernières années. Pourtant, parce qu'ils n'offrent pas cette assurance de 60 000$ et parce que les caisses n'ont pas de liens directs avec la SADC, on a tendance à croire que les caisses elles-mêmes sont sujettes à des normes financières moins strictes que les banques ou les compagnies de fiducie, même si ce n'est de toute évidence pas le cas.

   La création d'un lien officiel avec la SADC pourra combler à la fois le besoin d'un organisme de soutien national des fonds provinciaux de stabilisation et celui d'améliorer la perception de la force des caisses.

7. Nous proposons que la SADC administre un fonds séparé à l'intention des fonds de stablisation des caisses. Ce fonds serait financé par les caisses tout comme le fonds d'assurance de la SADC est financé par les banques et les compagnies de fiducie. Il servirait d'appui aux fonds provinciaux de stabilisation et serait donc sujet à une entente fédérale-provinciale.

   Les gouvernements provinciaux et fédéral et les caisses canadiennes devraient entreprendre des pourparlers pour définir le rôle et le fonctionnement d'un tel fonds et pour mettre en branle sa création.

Extrait du:
compte-rendu de l'Assemblée annuelle de la SCCC 1985

ATTENDU QUE le besoin d'assurer la sécurité des dépôts des membres et de maintenir la stabilité des caisses est à l'origine du concept d'assurance des dépôts au Canada;

ATTENDU QUE la survie et la croissance des caisses canadiennes dépendent du niveau de perception qu'a la population canadienne quant à la sécurité des dépôts qui leur sont confiés;

ATTENDU QUE la question de l'assurance des dépôts reçoit de plus en plus d'attention et qu'elle est débattue et étudiée au sein de la communauté financière canadienne;

ATTENDU QUE le fondement provincial actuel de l'assurance des dépôts confiés aux caisses met celle-ci à la merci des conditions économiques régionales;

ATTENDU QUE le regroupement des programmes provinciaux d'assurance des dépôts confiés aux caisses permettrait d'améliorer l'efficacité, la qualité et la couverture du programme d'assurance des dépôts.

IL A DONC ÉTÉ RÉSOLU QUE le Conseil d'administration de la Société canadienne de crédit coopératif forme un groupe de travail représentatif des centrales, des sociétés provinciales d'assurance-dépôts et des caisses afin d'étudier et de proposer les mesures susceptibles de mener à la création d'un programme national d'assurance-dépôts qui profiterait à tout mouvement des caisses.

Après discussion, la MOTION suivante a été proposée:

QUE la résolution soit amendée comme suit:

Y compris l'amorce immédiate de discussions préliminaires avec la SADC, conformément à la proposition du Conseil d'administration de la SCCC adoptée lors de son assemblée du 7 mai 1985.

La motion amendée a été ADOPTÉE.

Lors de leur assemblée des 11 et 12 juin 1985, à Québec, les fonds provinciaux de stabilisation ont entériné cette résolution et pris la décision de travailler avec le groupe de travail des caisses dans le même but.

APPENDICE "FNCE-56"

MEMOIRE

PRÉSENTÉ PAR

THE CO-OPERATORS GROUP LIMITED

À

L'HONORABLE BARBARA MCDOUGALL

MINISTRE D'ÉTAT AUX FINANCES

ET AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

EN RÉPONSE À

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES : PROPOSITIONS A CONSIDÉRER

JUILLET 1985

The Co-operators Group Limited Priory Square Guelph (Ontario) N1H 6P8

OBJET DU MÉMOIRE

Le présent mémoire a pour but de faire connaître la société The Co-operators Group Limited et de transmettre nos observations sur les questions qui nous intéressent tout particulièrement. Nous appuyons le mémoire que la Société canadienne de crédit coopératif a présenté au nom des coopératives financières en général. Le présent mémoire porte sur les questions qui intéressent tout particulièrement The Co-operators.

SOMMAIRE

The Co-operators Group applaudit le gouvernement de s'être rendu compte de la nécessité d'adapter ses propositions aux particularités qui sont propres aux coopératives financières.

Dans la forme présentée, les propositions nuiraient beaucoup à notre groupe, The Co-operators, et à ses propriétaires-membres. Nous proposons que des transactions avec lien de dépendance qui respectent les pratiques commerciales courantes soient permises entre les coopératives financières et leurs propriétaires-membres et que la création de sociétés de portefeuille financières ne soit pas requise. En parallèle, nous proposons que les opérations entre compagnies liées ou affiliées, qui respectent les pratiques commerciales courantes et qui sont sanctionnées par un comité d'administrateurs impartiaux, soient autorisées. Nous acceptons de collaborer avec le gouvernement à l'élaboration de lignes directrices appropriées pour réglementer les coopératives financières.

Le présent mémoire porte sur les propositions suivantes :

- l'inapplicabilité du concept de "compagnies associées" aux coopératives;
- les transactions intéressées entre compagnies liées;
- le rapport entre les principes fondamentaux et les propositions.

THE CO-OPERATORS

The Co-operators est un groupe de sociétés qui s'occupent de la prestation de services dans divers domaines : les assurances, l'informatique, la gestion de placements et l'immobilier. L'organigramme de la page suivante est la meilleure description lacunaire de notre forme d'organisation.

The Co-operators Group Limited fut constitué en société aux termes de la Loi sur les associations coopératives du Canada. Ses sociétés exploitantes furent constituées aux termes des lois applicables à chacune : les sociétés d'assurance, aux termes de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et des lois provinciales régissant les assurances; les sociétés d'informatique et d'aménagement immobilier, aux termes de la Loi sur les associations coopératives du Canada; la société de gestion de placements, aux termes de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et sous l'autorité des commissions provinciales des valeurs mobilières; les agences d'assurance, aux termes de la législation provinciale régissant les agents et courtiers d'assurance.

Le groupe The Co-operators, qui est entièrement canadien, appartient à trente-sept organismes dont la vaste majorité sont des coopératives ou des fédérations de coopératives de crédit d'envergure provinciale, régionale ou nationale (voir la liste complète à l'annexe A). Presque toutes les coopératives de ce genre font partie de notre groupe, sauf celles du Québec.

Les sociétés d'assurance desservent les particuliers et les familles ainsi que les coopératives et les petites entreprises, tandis que les autres sociétés du groupe visent principalement la clientèle des coopératives.

The Co-operators

The Co-operators Group Limited*

93 %**	95 %**	99 %**	99 %**	100 %**	100 %**	100 %**	100 %**
Co-operators General Insurance Company	Co-operators Life Insurance Company	Co-operators Data Services Limited*	Co-operators Development Corporation Limited*	CUDATA Services (Ontario) Limited	Co-operators Actuarial Services Incorporated	Co-operators Investment Counselling Limited	Federated Agencies CIAgency

* The Co-operators Group est une association coopérative. Les sociétés Co-operators Data Services Limited et Co-operators Development Corporation Limited sont également constituées en coopératives.

** Les pourcentages indiqués correspondent à la participation du Co-operators Group. Dans le cas de la Co-operators General Insurance Company et de la Co-operators Life Insurance Company, les autres actions ordinaires sont détenues par des particuliers, des coopératives de crédit et d'autres coopératives. La coopérative Co-op Atlantic détient 1 % des actions de la Co-operators Development Corporation qui, elle, possède 1 % des actions de la société Co-operators Data Services.

La société d'assurance I.A.R.D. du groupe est le plus grand assureur I.A.R.D. non gouvernemental au Canada; la société d'assurance-vie compte parmi les vingt premiers assureurs du genre; et la société d'informatique figure parmi les dix premières sociétés de cette catégorie. Le groupe The Co-operators compte plus d'un million de titulaires de contrats d'assurance dans l'ensemble des provinces, sauf au Québec qui est desservi par d'autres coopératives d'assurance.

A l'origine, le groupe The Co-operators n'était que des petites sociétés d'assurance créées par des coopératives agricoles en Saskatchewan et en Ontario au milieu des années 40. Sa croissance fut le résultat de l'extension des coopératives, de la fourniture de produits et services de qualité ainsi que d'une orientation tournée vers le consommateur. Le groupe même fut constitué en 1976 lorsque les sociétés de la Saskatchewan et de l'Ontario se sont fusionnées. Les sociétés autres que les sociétés d'assurance furent créées au cours des dernières années afin d'offrir des services qui existaient déjà l'intérieur du groupe à une plus vaste clientèle qui avait exprimé le désir d'y avoir accès.

La vocation d'une coopérative est d'offrir des services à ses propriétaires qui sont ses membres. Ainsi, dans une coopérative classique, il y a identification entre les utilisateurs, les propriétaires et les dirigeants. Nos sociétés d'assurance et d'autres sociétés doivent être constituées en société aux termes des lois applicables et ne peuvent donc pas être constituées en coopératives. Notre solution a été de constituer The Co-operators Group Limited en société aux termes de la loi fédérale sur les coopératives et de mettre les sociétés exploitantes sous la domination de cette société-mère. The Co-operators ressemble aux associations coopératives de crédit qui, comme le précise le Supplément technique, sont "la propriété de leurs membres, lesquels sont en fait leurs clients" (page 22).

L'INAPPLICABILITÉ DU CONCEPT DE "COMPAGNIES ASSOCIÉES" À THE COOPERATORS

Selon les définitions contenues dans le Supplément technique, les sociétés d'assurance The Co-operators seraient associées à l'ensemble des trente-sept organismes qui sont les propriétaires du groupe The Co-operators. Cette situation est la conséquence directe de notre structure coopérative et de notre constitution aux termes de la loi fédérale sur les coopératives.

Chacun de nos membres peut influer sur l'élection de dix pour cent ou plus de nos administrateurs conformément au but formel de la législation et des pratiques en matière de coopératives. Dans le cas des coopératives, toutefois, les conclusions tirées dans les Propositions à considérer ne sont pas valables en raison de la structure du capital-actions du groupe The Co-operators et de la nature de la participation des administrateurs.

Le groupe The Co-operators est régi par des parts sociales donnant droit de vote (la désignation des actions ordinaires aux termes de la LACC) d'une valeur globale de 8 500 $. Ces actions, ou parts sociales, ne peuvent être cédées qu'à leur valeur nominale, soit 10 $, conformément à la loi fédérale sur les coopératives. Aucun des trente-sept organismes membres ne détient plus de dix pour cent du capital-actions. Aucun dividende n'est versé. Bref, les parts sociales ne constituent pas un placement dans le sens habituel du terme et le rendement du capital investi n'est pas un facteur qui influe sur les décisions des membres du groupe.

Les administrateurs du groupe The Co-operators et des sociétés d'assurance n'ont également aucun intérêt bénéficiaire dans les sociétés ni dans les décisions prises. Les administrateurs ne possèdent aucune part sociale en leur nom propre. Ils détiennent en fiducie les parts sociales qu'ils doivent posséder pour être admissibles à leur poste aux termes de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, et à l'échéance de son mandat, chaque administrateur rend sa part sociale. Les administrateurs

ne tirent aucun autre avantage de leur poste (sauf une indemnité journalière de 175 $). Il en va de même pour les coopératives qui font partie du groupe et aux conseils desquelles les mêmes personnes peuvent siéger. De fait, les administrateurs ne représentent pas ces propriétaires-membres, mais plutôt un comité régional de l'ensemble des propriétaires-membres de la région en question. Ainsi, ni les administrateurs, ni les coopératives membres aux conseils desquelles ils siègent aussi très souvent n'ont un "intérêt commercial important" dans le groupe The Co-operators. Aucun chef de service (cadre) ne siège aux conseils d'administration du groupe The Co-operators et des sociétés d'assurance The Co-operators.

Par conséquent, les administrateurs du groupe The Co-operators, des sociétés d'assurance et des autres sociétés satisfont aux critères des administrateurs impartiaux énoncés dans le Supplément technique (page 32). Paradoxalement, toutefois, la définition du terme "compagnies associées" contenue dans le même document (page 9) implique que par leurs administrateurs et le processus d'élection, les sociétés d'assurance The Co-operators seraient associées à toutes les coopératives qui font partie du groupe. Les sociétés The Co-operators ne pourraient donc pas faire affaire avec d'autres coopératives à cause de l'interdiction des transactions intéressées. Il appert donc que le concept de "compagnies associées" ne s'applique pas aux coopératives financières telles que The Co-operators.

Nous recommandons que les institutions financières réglementées qui appartiennent à des coopératives directement ou par l'intermédiaire d'une société coopérative puissent offrir des biens et des services à ces coopératives et à leurs membres, et que cette activité ne soit pas considérée comme des transactions intéressées.

Nous recommandons, pour les mêmes raisons, que les propriétaires coopératifs d'institutions financières réglementées ne soient pas tenus de former des sociétés de portefeuille financières dans les circonstances décrites dans les Propositions à considérer.

Contraindre le groupe The Co-operators à se conformer aux propositions dans leur forme actuelle entraînerait de lourdes conséquences. Nous ne pourrions pas fournir des contrats d'assurance à nos propriétaires-membres, éliminant ainsi la raison d'être de nos sociétés d'assurance. Cette éventualité entraînerait des privations car dans de nombreux cas, notre service est unique, et elle se répercuterait sur environ cinq à six pour cent de notre prime globale. L'interdiction des transactions intéressées implique également que d'autres coopératives financières, telles que les fédérations de coopératives de crédit, ne pourraient pas offrir des services bancaires et autres services financiers au groupe The Co-operators et que nous ne pourrions pas investir dans la plupart des coopératives canadiennes ni leur consentir des prêts. Dans leur présente forme, les propositions interdiraient même les prêts hypothécaires aux coopératives de logement, lesquels sont souscrits par la Co-operative Trust Company of Canada et garantis intégralement par le gouvernement fédéral par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Le Supplément technique précise : "...la manière dont les règles relatives aux opérations avec lien de dépendance telles qu'elles s'appliqueraient dans un contexte coopératif devra être examinée davantage. Comme les coopératives financières ont pour but principal de servir leurs "propriétaires" (c'est-à-dire leurs membres), l'application normale de ces règles ... semblerait pour le moins difficile" (page 22). Nous sommes évidemment d'accord avec cette conclusion et nous sommes prêts à collaborer avec le gouvernement en vue de trouver des solutions satisfaisantes.

TRANSACTIONS INTÉRESSÉES ENTRE COMPAGNIES LIÉES OU AFFILIÉES

Les Propositions à considérer signalent l'intention d'être raisonnable en ce qui a trait à la prestation de services communs à l'intérieur de groupes financiers. Nous voudrions porter certains éléments des propositions à

votre attention car ils nuiraient beaucoup au groupe The Co-operators ainsi qu'à beaucoup d'autres groupes de services financiers à notre avis. Nous estimons qu'ils divergent des principes fondamentaux établis par le gouvernement qui sont de promouvoir l'innovation et l'efficience et d'améliorer la protection du consommateur.

Les propositions visent à limiter les opérations avec des sociétés liées ou affiliées à moins d'un pour cent des recettes ou des dépenses de l'institution financière réglementée. Sont exemptées les sociétés dont l'actionnaire majoritaire est la société de portefeuille financière. Le niveau de ce plafond et la gamme restreinte des sociétés dans lesquelles une société de portefeuille financière peut investir créent des situations qui semblent contraires à l'objet des propositions.

La liste des sociétés dans lesquelles une société de portefeuille financière peut investir ne comprend pas les sociétés qui offrent de nombreux services apparentés, telles que les agences d'assurance, les sociétés de gestion de placements et les sociétés de fiducie. La législation sur les assurances interdit la constitution de toute agence d'assurance en une filiale d'une société d'assurance. Il serait donc extrêmement difficile d'inclure de telles sociétés dans une société de portefeuille financière car cette dernière ne peut pas détenir leurs actions directement et toute participation indirecte par l'entremise d'une société financière réglementée serait soit interdite ou très compliquée.

Par ailleurs, les fonctions que ces compagnies liées remplissent sont des éléments importants de l'ensemble des services que les clients recherchent et que nous voulons être en mesure de grouper en établissant un réseau. Toutefois, si les propositions sur les transactions intéressées étaient adoptées dans la forme présentée, nos sociétés d'assurance ne pourraient pas faire affaire avec ces établissements s'ils appartiennent à un actionnaire important au sein de la société de portefeuille financière même

si, tout comme la société de portefeuille financière, ils appartiennent entièrement ou en grande partie au même propriétaire.

Le traitement des données est un autre exemple. Nos sociétés d'assurance achètent des services informatiques de la Co-operators Data Services Limited, une autre société exploitante du groupe The Co-operators. Entre parenthèses, les innovations techniques implantées par les coopératives financières et louées dans les Propositions sont l'oeuvre de la Co-operators Data Services Limited. Puisque les paiements des sociétés d'assurance à la société d'informatique dépassent le plafond d'un pour cent, l'interdiction proposée pour les transactions intéressées serait applicable. Ces transactions seraient permises si la société d'informatique appartenait à une société de portefeuille financière, mais une société de portefeuille financière ne peut pas investir dans une société d'informatique.

Les Propositions signalent l'importance des services informatiques dans la prestation de services dans l'avenir. Selon des estimations solides, le traitement de données à façon compte présentement pour deux à trois pour cent des dépenses des institutions financières et d'ici la fin de la décennie, il correspondra à quatre ou cinq pour cent de leurs dépenses. Il est essentiel que notre accès à cette société d'informatique ne soit pas restreint.

Puisque la concurrence et l'innovation continueront à prendre plus d'ampleur et à transformer les services financiers ainsi que les services de soutien nécessaires à leur prestation, il ne semble pas y avoir de solution structurelle à ce problème. Puisqu'il a sa source dans le projet d'interdire les transactions intéressées, c'est ce principe qu'il faudra peut-être revoir.

Nous recommandons que les transactions intéressées ne soient pas interdites complètement. Les transactions intéressées entre compagnies liées ou affiliées devraient être permises lorsqu'elles sont "conformes à la normale, sur le plan du prix et des autres conditions" (Supplément technique, page 29). Nous appuyons la proposition formulée dans le Supplément technique portant que ces opérations soient soumises à l'examen et l'approbation d'un comité d'administrateurs impartiaux. Il incomberait à l'organisme de réglementation de prouver qu'une opération est de mauvaise foi.

RAPPORT ENTRE LES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET LES PROPOSITIONS

Nous appuyons les principes fondamentaux sur lesquels le gouvernement a fondé ses propositions, mais nous ne sommes pas certains que dans la forme présentée, les propositions concordent toutes avec les principes posés.

La question des transactions intéressées et des conflits d'intérêt a acquis une prépondérance qui est en contradiction avec d'autres principes fondamentaux.

Tous les organismes mettent en jeu des intervenants dont les intérêts diffèrent. Dans les entreprises commerciales, il y a les consommateurs, le personnel et les bailleurs de fonds. Les propositions laissent entendre que les intérêts de tout intervenant devraient être limités à une catégorie; par exemple, un bailleur de fonds ne devrait pas être un consommateur. A notre avis, il est plus important de veiller à ce que les intérêts de chaque groupe d'intervenants soient reconnus, équilibrés et légitimés dans la réglementation des établissements financiers. La meilleure façon d'éviter les conflits d'intérêts est de s'assurer que les divers intéressés sont représentés.

La méthode adoptée par les coopératives est de reconnaître les intérêts des différents groupes d'intervenants et de veiller à créer un milieu dans lequel ces divers intérêts puissent s'équilibrer. D'où l'attente que les consommateurs seront aussi les propriétaires et que les propriétaires seront les consommateurs. Cette orientation est incorporée dans la loi fédérale sur les sociétés d'assurance qui stipule qu'au moins un tiers des administrateurs d'une société d'assurance doivent détenir des contrats d'assurance. Dans ce cas, le fait qu'ils soient membres du conseil d'administration ne les empêche sûrement pas de faire affaire avec l'assureur puisqu'il faut détenir un contrat d'assurance pour occuper le poste d'administrateur.

Nous incitons le gouvernement à étudier la possibilité d'étendre le champ d'application de ce concept, c'est-à-dire la présence de représentants des consommateurs au sein des conseils des institutions financières réglementées. Cette disposition pourrait être un élément important d'une politique destinée à garantir que les institutions financières veillent aux intérêts des consommateurs, que des administrateurs impartiaux siègent aux conseils et que les conflits d'intérêts sont évités.

A cet égard et en nous fondant sur notre propre expérience avec nos conseils d'administration composés de profanes, nous proposons une modification aux qualités que devraient posséder les administrateurs selon le Supplément technique (page 69). Nous croyons que des administrateurs profanes devraient être incités à siéger aux conseils d'administration des institutions financières à la condition qu'ils acquièrent une connaissance suffisante de l'industrie pour exécuter leurs fonctions. Les associations professionnelles ou les sociétés elles-mêmes pourraient collaborer à cette oeuvre. Depuis de nombreuses années, The Co-operators offrent des séances de formation à ses nouveaux administrateurs ainsi que des séminaires réguliers à tous les membres de son conseil d'administration sur des divers sujets tels que les avoirs financiers et la solvabilité, les rôles des

administrateurs, les principales gammes de contrats d'assurance et la réassurance. Nous croyons que ces mesures ont permis aux administrateurs profanes de notre conseil de bien remplir leurs fonctions.

Depuis un an, le conseil d'administration et la direction du groupe The Co-operators étudient la possibilité de légitimer, dans la propriété et la direction de ses diverses sociétés exploitantes, les trois principaux groupes d'intervenants : les consommateurs ou utilisateurs des services, le personnel ou les prestateurs des services, et les bailleurs de fonds.

Nous avons été gagnés par des témoignages de diverses sources selon lesquels tous les intéressés travailleront à accroître l'innovation, le rendement et la sensibilisation aux besoins légitimes de tous car la meilleure façon de combler leurs aspirations particulières est d'aider les autres intéressés à satisfaire les leurs. Nous comptons entreprendre la restructuration d'une de nos sociétés exploitantes à partir de ces principes au cours de l'année qui vient. Ce ne sera pas une institution financière réglementée, mais nous espérons appliquer le modèle à ces sociétés lorsqu'il sera bien rodé.

Nous recommandons que le gouvernement contraigne les institutions financières réglementées à nommer des représentants des consommateurs à leur conseil d'administration, comme il le fait présentement pour les sociétés fédérales d'assurance-vie.

Nous recommandons que la nomination d'administrateurs profanes soit favorisée, et non interdite, à la condition qu'ils acquièrent une connaissance suffisante de l'industrie pour leur permettre de remplir leurs fonctions.

Nous recommandons que le règlement sur les institutions financières n'interdisent pas la participation des intéressés à la conduite de l'institution.

Enfin, nous applaudissons le gouvernement d'avoir indiqué la voie en établissant des principes fondamentaux et formulant des propositions en vue de les concrétiser. Nous envisageons avec plaisir de poursuivre la discussion sur la meilleure façon d'appliquer les principes fondamentaux au milieu des coopératives financières.

Annexe A

PROPRIÉTAIRES-MEMBRES DU GROUPE THE CO-OPERATORS

B.C. Central Credit Union
CU&C Health Services Society
Prince Rupert Fishermen's Co-operative
Island Farms Dairies Co-operative
Credit Union Central of Alberta
Alberta Wheat Pool
Central Alberta Dairy Pool
Lilydale Co-operative
Northern Alberta Dairy Pool
Unifarm
United Farmers of Alberta
Co-operative Trust Company of Canada
Dairy Producers Co-operative
Federated Co-operatives Limited
Credit Union Central of Saskatchewan
Saskatchewan Wheat Pool
Canadian Co-operative Implements
Credit Union Central of Manitoba
Manitoba Dairy Co-operative
Manitoba Pool Elevators
United Grain Growers
Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers
Co-operative Housing Foundation (of Canada)
Credit Union Central of Ontario
CUMBA
Gay Lea Foods
Ontario Co-operative Development Association
Ontario Federation of Agriculture
United Co-operatives of Ontario
United Steelworkers of America - District 6
Credit Union Central of New Brunswick
Co-op Atlantic
La Fédération des caisses populaires acadiennes
United Maritime Fisherman Co-op
Credit Union Central of Nova Scotia
Credit Union Central of Prince Edward Island
Newfoundland-Labrador Federation of Co-operatives

APPENDICE "FNCE-57"

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA: PROPOSITIONS À CONSIDÉRER

Mémoire présenté au
Ministre d'État (Finances)
et
au Comité permanent des Finances, du
commerce et des questions économiques

Août 1985

Par:

Bureau d'assurance du Canada
Association nationale
des compagnies d'assurance I.A.R.D.

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME.....

MEMOIRE DU BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA.....
Réglementation des institutions financières :
Propositions de travail

ANNEXE A.....
Mémoire du Bureau d'assurance du Canada
au surintendant du Canada sur les propositions
de modification des lois fédérales sur les assurances

ANNEXE B.....
Aperçu des propositions du Bureau d'assurance du Canada
sur le système d'indemnisation pour les assurés de
compagnies I.A.R.D. en faillite

RESUME DU MEMOIRE DU BAC AU COMITE PERMANENT

Les commentaires du BAC sont divisés en trois catégories à savoir, A) les propositions pour améliorer le système actuel de contrôle, B) des commentaires spécifiques sur les propositions et le supplément technique et C) le système d'indemnisation envisagé pour les assurés de compagnies d'assurances I.A.R.D. en faillite.

A. Un bref aperçu est donné des discussions avec le surintendant fédéral des assurances sur les mesures pour améliorer le système de tutelle actuellement en vigueur. Un certain nombre de propositions ont été soulignées, et le mémoire comporte en annexe un résumé des révisions envisagées aux lois fédérales sur les assurances, qui englobent les propositions du surintendant et les réponses du Bureau d'assurance du Canada à ces propositions.

B. La majeure partie du mémoire se compose de commentaires spécifiques sur différents aspects des propositions.

1. Modernisation des lois

Le BAC se félicite de l'intention exprimée de modifier les lois fédérales sur les assurances pour les rendre plus conformes avec les approches modernes du droit commercial et des pratiques commerciales et de mettre en place un système de révision régulière des lois sur les institutions financières.

2. Modernisation des règles de comportement des entreprises

Le BAC partage le point de vue voulant que les dispositions régissant le comportement des entreprises devraient être modifiées sur le modèle donné par la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

3. Rôle des administrateurs

Le BAC n'a aucune objection au fait que les administrateurs doivent faire preuve d'un plus haut degré de prudence mais s'oppose toutefois au fait d'interdire à la même personne d'être administrateur de plusieurs établissements financiers n'ayant aucun lien entre eux.

4. Transactions réciproques

Le BAC est en faveur d'une approche du contrôle des transactions réciproques qui se traduirait par une interdiction ponctuelle des transactions entre sociétés ayant un lien entre elles et s'oppose à l'approche qui se traduirait par une interdiction généralisée de ces transactions. Toutefois, si une interdiction totale est adoptée, le BAC recommande la supression du plafond de 1 % des dépenses ou des revenus et de plus vou- drait que soit autorisée une marge bénéficiaire raisonnable en plus de la simple couverture des frais.

Le BAC s'oppose à ce qu'une trop grande marge de manoeuvre discrétionnaire soit accordée aux pouvoirs publics et qui pourrait avoir pour effet qu'une personne ou un groupe de personnes liées soient considérées comme ayant la possibilité de contrôler ou d'influer sur une institution financière lorsque les autorités de tutelle jugent qu'elles sont dans une position d'influence ou de contrôle.

5. Conflits d'intérêts

Le BAC s'oppose à la création d'un organisme de contrôle des conflits d'intérêts. Bien que le BAC soit en faveur du principe des "murailles de Chine", il semblerait que la séparation des diverses activités par des "murailles de Chine" soit lourde et que le choix des activités à séparer sera difficile à réaliser au plan pratique.

6. Placements

Le BAC ne voit absolument aucun besoin de changer les dispositions régissant les placements des assureurs I.A.R.D. et n'est pas en faveur en ce qui concerne les règles applicables aux placements de passer d'un système qualitatif à un système quantitatif ou par portefeuille.

Le BAC voit avec une certaine inquiétude la suggestion que les placements en actions privilégiées soient limités à 10 % de l'actif total et la réduction envisagée de 30 à 10 % des placements dans des actions ordinaires. Nous nous opposons à la limitation à 5 % de l'actif total dans l'une quelconque filiale. Si l'approche par portefeuille est adoptée de la manière envisagée, il faudra alors faire une exception pour les placements déjà existants et pour les fonds mis à la disposition d'un individu, d'une entreprise ou d'un groupe de personnes associées de manière à éviter les situations dans lesquelles les placements existants ou les fonds mis à la disposition deviendraient illégaux du fait de la nouvelle loi alors qu'ils ne l'étaient pas à leur origine.

7. Ventes forcées

Le BAC appuit pleinement l'interdiction de la vente forcée mais suggère qu'il faudra reconnaitre le fait que d'offrir un produit ou la disponibilité d'un produit dans une institution financière ne constitue pas en soit une vente forcée. Il faudra peut-être que les autorités de tutelle publient des directives sur cette question ou mieux encore que la loi comporte une définition de l'expression "vente forcée".

8. Réseaux

Le BAC est d'accord avec les commentaires contenus dans le supplément technique concernant les réseaux et accepte la suggestion de ne pas in- clure de restrictions sur les capacités de constitution de réseaux sauf pour renforcer les mesures relatives à la concurrence sur les ventes forcées. Le terme réseau doit être clairement défini de manière à clarifier l'impact des "murailles de Chine".

9. Compagnies d'assurance mutuelles

Les compagnies mutuelles possèdent un avantage sur les compagnies par actions en passant par l'aval et le BAC souhaite vivement que les compagnies par actions soient aussi autorisées à former des holding en aval.

10. Compagnies étrangères

Le BAC estime fermement que toutes les compagnies sur le marché devraient être traitées sur un pied d'égalité, qu'elles soient canadiennes ou étrangères.

C. Des renseignements résumés ont aussi été fournis sur la proposition de mise sur pied d'un plan d'indemnisation pour les assurés dans le cas des compagnies d'assurances I.A.R.D. insolvables. Une seconde annexe au mémoire a été ajoutée, qui comporte une présentation détaillée du plan proposé par le BAC.

BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA
MEMOIRE
REGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIERES : PROPOSITIONS A CONSIDERER

Soumis au :
Ministre d'Etat (Finances)
et
au Comité permanent des finances,
du commerce et des questions économiques
(Chambre des Communes)
Août 1985

BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA

Le Bureau d'assurance du Canada (le BAC) est une association nationale représentant environ 80 % des assureurs I.A.R.D. privés opérant au Canada. Plus de 100 groupes représentant environ 180 compagnies font partie du BAC.

Depuis son établissement en 1964, le BAC est devenu le porte-parole officiel reconnu de l'industrie des assurances I.A.R.D. du Canada, et joue un rôle de liaison entre les assureurs et les pouvoirs publics aux niveaux fédéral, provincial et municipal, le monde des affaires, les associations de consommateurs et autres groupements.

REMARQUES GENERALES

Si elles étaient mises en application, les propositions entraîneraient des changements radicaux dans la manière dont les institutions financières travaillent. La distinction entre les quatre piliers a été maintenue jusqu'à présent pour garantir à leurs clients que ce sont leurs intérêts qui passeraient en premier, mais comme l'ont montré les événements récents, il ne fait aucun doute que le système actuel comporte des risques d'abus. L'intégration des quatre piliers pourrait se traduire par une concentration du pouvoir économique et un certain risque d'abus. La protection que constituerait l'obligation d'approbation ministérielle pour les fusions et les cessions majeures de parts est une bonne chose.

Nous reconnaissons que les propositions présentent un certain nombre de limitations aux risques d'abus mais nous sommes d'avis qu'elles sont si complexes et qu'elles exigeront une analyse et des discussions si détaillées qu'il faudra beaucoup de temps avant qu'elles puissent entrer en vigueur.

BESOIN DE CHANGEMENT IMMEDIAT DANS LE SYSTEME ACTUEL

Les récentes faillites d'un certain nombre de compagnies d'assurances I.A.R.D. à charte fédérale ont montré qu'il existe de toute évidence un besoin immédiat de resserrement considérable du système de tutelle actuel. Depuis plusieurs années, le BAC a étudié avec le surintendant fédéral des assurances un certain nombre de mesures qui pourraient être adoptées pour améliorer le système de tutelle actuellement en vigueur. La plupart de ces mesures pourraient être mises en place soit par voie de modification aux lois fédérales sur les assurances, soit par règlement, et nous recommandons vivement que ceci soit fait et que ces mesures ne soient pas retardées jusqu'à la mise en application des nouvelles propositions. Nous voulons souligner que l'Industrie et le surintendant s'entendent sur la nature et l'étendue des changements nécessaires et donc que l'adoption de nouvelles mesures législatives ne donnerait lieu à aucun différend.

Plus spécialement, le BAC préconise les mesures suivantes :

1. Le capital et les excédents de départ devraient être d'au moins 5 millions de dollars pour les compagnies d'assurances I.A.R.D. (dont au moins 4 millions de capital libéré et au moins 1 million d'excédents) (les pouvoirs accordés au ministre pour exiger un montant plus élevé devraient être maintenus).

2. Les certificats devraient être retirés aux compagnies dont le capital libéré et les excédents libres passent à moins de 4 millions de dollars ou, dans le cas de compagnies mutuelles, si les excédents passent à moins de 4 millions de dollars.

3. Le surintendant devrait avoir le pouvoir d'exiger des états financiers provisoires des compagnies dont il juge qu'il est important de suivre la situation financière sur une base plus fréquente que la base annuelle.

4. Obligation d'un certificat actuariel sur la justesse des provisions pour sinistres en suspens.

5. Les assureurs ne devraient jamais avoir le droit de conserver moins de 10 % du total des primes brutes émises et devraient être obligés de porter ce niveau de conservation à un minimum de 25 % dans un délai de 3 à 5 ans. De plus, toute compagnie ne conservant que le minimum au départ devrait être obligée de déposer auprès du surintendant un plan indiquant la manière dont elle envisage de passer au niveau supérieur et si le surintendant n'approuve pas le plan en question, la compagnie ne devrait pas être autorisée à avoir un permis.

6. Il devrait y avoir des restrictions sur le placement d'affaires auprès de réassureurs non agréés, par exemple interdiction que le total des cessions à des réassureurs non agréés dépasse le total des primes nettes conservées. A cet égard, le BAC considère que lorsqu'une opération implique un réassureur non agréé avec lequel l'assureur a un lien de dépendance, elle devrait être soumise au surintendant et recevoir son approbation expresse.

7. Les critères de solvabilité devraient être renforcés.

8. La période pendant laquelle les primes dues par les agents peuvent être considérées comme des actifs devrait être raccourcie.

L'annexe A ci-jointe présente une liste détaillé des changements recommandés par le surintendant fédéral des assurances avec la réponse du BAC à chacun.

REMARQUES SPECIFIQUES

La BAC propose les commentaires ci-dessous, donnés sous 13 grandes rubriques, sur les aspects spécifiques des propositions présentées par le supplément technique :

1. MODERNISATION DES LOIS

Les lois fédérales sur les assurances n'ont pas été remaniées en profondeur depuis un certain nombre d'années et sont à de nombreux égards dépassées. Le BAC se félicite de l'intention exprimée de modifier les lois fédérales sur les assurances pour les rendre plus conformes avec les approches mordernes du droit et des pratiques commerciales et de procéder à la révision des lois sur les institutions financières tous les 10 ans.

Le BAC se félicite aussi de la proposition voulant que la Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurances étrangères soient refondues en une seule et que des dispositions identiques s'appliquent aux succursales canadiennes de toutes les compagnies étrangères quel que soit leur pays d'origine.

2. MODERNISATION DES REGLES DE COMPORTEMENT DES ENTREPRISES

Le BAC partage le point de vue voulant que les dispositions régissant le comportement des entreprises devraient être modifiées sur le modèle donné par la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Comme l'indique le supplément technique, ceci aurait pour effet de donner aux compagnies d'assurances les mêmes pouvoirs qu'ont déjà les sociétés commerciales et les banques et, en particulier, elles pourraient pratiquer toute activité légale pour une personne physique.

3. ROLE DES ADMINISTRATEURS

Le supplément technique semble proposer que les administrateurs d'institutions financières ne puissent pas faire partie du conseil d'administration de plus d'une société, sauf en ce qui concerne les filiales et les compagnies ayant un lien entre elles, tout comme dans le cas des banques à charte. Nous proposons cependant que les institutions financières ayant des liens entre elles pourraient voir jusqu'à 25 % de leurs administrateurs siéger à plus d'un conseil d'administration, tout comme le pourraient les holdings financiers et les établissements qui lui sont liés.

Le BAC s'oppose à l'interdiction de la participation à plus d'un conseil d'administration des administrateurs d'institutions financières n'ayant aucun lien entre elles. Cette interdiction peut être nécessaire pour les

établissements acceptant des dépôts mais les compagnies d'assurances I.A.R.D. ne pratiquent pas cette activité. Nous recommandons vivement que lorsqu'il n'y a aucun conflit d'intérêts, les administrateurs puissent faire partie de plusieurs conseils d'administration.

Le BAC accepte la remarque faite dans le supplément technique voulant qu'il soit important pour l'efficacité que la réglementation et la surveillance des institutions financières n'imposent pas de contraintes trop rigides au système financier et que plus forte et plus approfondie est l'autoréglementation des institutions, plus restreint est le rôle que l'Etat doit jouer. Le supplément indique donc qu'il est naturel de voir le conseil d'administration comme le groupe au sein de l'établissement qui peut offrir ce renforcement de la surveillance interne des activités.

Les critères de prudence que les administrateurs doivent respecter passeraient de la prudence attendue d'une personne normalement prudente à celle attendue d'un homme d'affaires d'expérience qualifié pour être administrateur d'une institution financière réglementée. Les administrateurs devraient porter une attention plus étroite aux affaires de l'institution financière et le conseil d'administration doit conserver une taille maniable et son indépendance de décision.

Le BAC estime que les conseils d'administration des compagnies d'assurances I.A.R.D. font actuellement preuve d'un haut niveau de prudence mais n'a aucune objection à ce qu'ils soient soumis à des critères encore plus rigoureux.

Le BAC n'a aucune objection aux règles et aux critères présentés aux pages 67 et 68 du supplément technique ni aux limites fixées pour la taille des conseils d'administration, à savoir un minimum de 5 personnes et un maximum de 25 personnes.

Les administrateurs extérieurs sont tout à fait courants dans l'industrie des assurances I.A.R.D. et remplissent un rôle extrêmement utile.

4. TRANSACTIONS RECIPROQUES

Le supplément technique présente quatre options possibles pour le contrôle des transactions réciproques. L'une des méthodes envisagées consisterait à imposer des restrictions sur la propriété mais comme le reconnait le document lui-même les dernières années ont vu une augmentation de la proportion des établissements de l'industrie des services financiers avec un nombre d'actionnaires réduit. Une autre approche est la mise au point de procédures à suivre par les institutions, qui s'efforceraient de veiller à ce que les opérations pratiquées par des entreprises ayant un lien de dépendance entre elles restent dans les limites des activités normales d'une entreprise. Cette approche constituerait un lourd fardeau pour les conseils d'administration. Une troisième approche serait l'interdiction d'opérations spécifiques entre sociétés ayant un lien entre elles. La quatrième approche, qui semble celle qui est préférée, serait une inter-

diction globale des opérations entre sociétés ayant un lien entre elles, avec des exceptions très limitées.

L'interdiction s'appliquerait à toutes les entreprises financières à charte fédérale et à leurs filiales, qui sont indépendantes de tous holdings financiers, de tous holdings financiers à charte fédérale et de toutes institutions financières à charte fédérale ou provinciale, avec lesquelles elles ont des liens. Des exceptions seraient prévues pour (1) l'achat ou la vente de services dans des limites mo- destes, sous réserve a) de l'approbation des administrateurs, b) d'un plafond de 1 % du total des frais ou des revenus et c) que ces opérations ne donnent lieu à aucun bénéfice ; et pour (2) des prêts relativement mo- destes aux dirigeants et au personnel sous réserve des conditions et des limitations prévues dans la Loi sur les banques. Nous sommes conscients du fait que le document prévoit la nécessité d'un certain nombre d'exceptions dans des cas particuliers en plus de ceux présentés ci- dessus, mais nous nous inquiétons vivement de l'interdiction globale envisagée avec des exceptions extrêmement limitées. Bien que nous soyons pleinement d'accord avec le besoin de contrôler les abus, nous sommes en faveur de la quatrième approche, c'est-à-dire celle qui consisterait à identifier et interdire les opérations particulièrement dangeureuses entre compagnies ayant un lien entre elles.

Il existe des groupes de compagnies dans lesquels sont présents des assureurs et des réassureurs et si l'interdiction globale proposée est adoptée les assureurs ne pourraient réassurer aucun de leurs risques auprès d'une compagnie du même groupe. Le supplément technique prévoit qu'il faudra peut-être envisager des mesures spéciales pour cette situation. Bien que nous appréciions le fait que les autorités de tutelle sont conscientes de cette situation et prêtes à en discuter, nous estimons que l'option d'interdiction globale ne laisse pas la souplesse nécessaire dans le monde des affaires actuel. Bien qu'une exception restreinte soit proposée pour la fourniture de services, elle serait totalement inutile pour les rapports existants entre une société de gestion et la compagnie d'assurances qu'elle sert. Si l'interdiction globale est adoptée, le BAC recommande la suppression du plafond de 1 % des frais ou des revenus et, de plus, voudrait que soit autorisée une marge bénéficiaire raisonnable en plus de la simple couverture des frais.

Les opérations entre sociétés ayant un lien entre elles devraient être autorisées à condition qu'elles se fassent aux tarifs et aux conditions normaux. Pour imposer un élément de contrôle, nous suggérons que le conseil d'administration devrait être obligé de nommer un comité spécial composé d'administrateurs extérieurs pour étudier les opérations entre compagnies ayant un lien entre elles.

Le BAC se ferait un plaisir de collaborer pour essayer d'identifier les situations qui devraient exiger une étude et l'autorisation préalables de ce comité. Une autre possibilité serait aussi que toutes les opérations

entre sociétés ayant un lien entre elles et dépassant une certaine somme soient déclarées et peut-être approuvées par les autorités de tutelle.

Nous sommes d'accord avec le besoin de protection dans la loi pour les administrateurs et les dirigeants en ce qui concerne les poursuites qui leur sont intentées à la suite de transactions réciproques ayant entraîné des pertes, bien qu'elles aient été approuvées.

Le document de travail et le supplément technique proposent qu'une personne ou un groupe de personnes liées seraient réputés avoir la possibilité de contrôler ou d'influer sur une institution financière si leurs participations ou leurs créances les mettaient dans une position leur permettant d'influer sur l'entreprise ou de la contrôler ou si elles étaient réputées par les autorités de tutelle être en position d'influence ou de contrôle. Le BAC s'oppose à ce que les autorités de tutelle reçoivent un aussi grand pouvoir discrétionnaire. Si les liens doivent être interdits, les critères doivent être clairement donnés.

5. CONFLITS D'INTERETS

Parmi les mesures envisagées pour le problème des conflits d'intérêts serait la mise sur pied d'une agence des conflits d'intérêts qui viendrait en aide dans une certaine mesure à ceux désirant que justice soit faite dans les cas de conflits d'intérêts abusifs.

Le BAC s'oppose vivement à l'établissement d'une telle agence parce qu'elle est absolument inutile. Le consommateur est extrêmement protégé actuellement avec la Loi sur les assurances, la Loi sur les pratiques déloyales, etc., et les surintendants des assurances au niveau provincial ont des pouvoirs étendus pour régler les problèmes spécifiques qui se présentent. De plus nous croyons qu'avec la séparation entre les autorités fédérales et provinciales sur la question des assurances, ce genre d'organisme pourrait envenimer les relations fédérales-provinciales.

Une autre solution envisagée aux problèmes des conflits d'intérêts consiste en la création de "murailles de Chine".

Le principe de la "muraille de Chine" veut que les informations dont disposent les personnes travaillant dans un secteur d'une entreprise ne soient pas disponibles pour celles travaillant dans un autre secteur de la même entreprise et il est accepté que dans chacune des composantes de l'entreprise ainsi divisée, les décisions seront prises sans égard aux éventuels intérêts que l'autre partie de l'entreprise peut avoir sur la question. Ce concept est assez largement utilisé dans les organismes qui sont à la merci de conflits d'intérêts internes et les propositions exigeraient sans aucun doute la création de ce genre de système. Le Livre Vert cite un certain nombre d'activités dans une entreprise financière qui pourraient donner lieu à des conflits d'intérêts, par exemple les activités reliées aux crédits des entreprises et aux valeurs mobilières, la souscription et la distribution des titres, les prêts aux entreprises

et la gestion de trusts, etc. Même si les résultats obtenus aux États-Unis semblent indiquer que le principe des "murailles de Chine" peut être efficace pour protéger le public sans soumettre les institutions financières à une réglementation exagérée, le BAC craint que la séparation de ces diverses activités par des "murailles de Chine" risque d'être lourde et que la sélection des activités à séparer risque d'être difficile en pratique.

6. PLACEMENTS

La proposition veut qu'il convienne de faire passer les règles régissant les placements des institutions financières des critères qualitatifs actuels à une approche quantitative ou par portefeuille.

Bien que le BAC n'ait aucune objection à ce genre de changement pour les autres institutions financières, il ne voit absolument aucun besoin de ce changement dans le cas des compagnies d'assurances I.A.R.D. Les règles actuellement régissant les placements sont parfaitement suffisantes pour les assureurs I.A.R.D. et à la lumière des récentes faillites de certaines compagnies d'assurances I.A.R.D. à charte fédérale, nous estimons que ce passage à l'approche par portefeuille pourrait entraîner dans certains cas une réduction extrêmement considérable de la valeur des actifs à la suite de placements mal choisis.

La question de la solvabilité qui était à l'origine des règles qualitatives reste toujours de l'avis du BAC une question majeure.

En ce qui concerne les propositions spécifiques dans le supplément technique, le BAC s'inquiète vivement du fait que les placements existants, qui étaient parfaitement légaux à leur origine, deviendraient illégaux du fait des nouvelles lois. Le BAC recommanderait vivement que les placements existants soient exemptés des dispositions de la loi, sans quoi un certain nombre de compagnies s'en ressentiraient.

Outre cette remarque générale, le BAC voit aussi avec une certaine inquiétude la suggestion que les placements en actions privilégiées soient limités à 10 % de l'actif total (même chose que pour les actions ordinaires). Il n'y a actuellement aucune limitation pour les actions privilégiées. En ce qui concerne les placements dans les actions ordinaires, le BAC voit avec une vive inquiétude la réduction envisagée de 30 % à 10 %. Les compagnies qui ont investi à hauteur de 30 % se retrouveraient avec des problèmes fiscaux et de solvabilité considérables si elles devaient vendre immédiatement.

Le BAC s'oppose également à la limitation de 5 % de l'actif total des placements dans des filiales et à 2 % de l'actif total dans l'une quelconque filiale. Nous estimons que la limitation devrait être basée sur la capitalisation boursière et non pas sur les actifs.

En raison des inquiétudes sur la solvabilité, les institutions financières devront faire face à une limite globale de 20 % du capital sur les fonds qu'elles peuvent mettre à la disposition de tout particulier, de toute entreprise ou de tout groupe de personnes reliées. La limite s'appliquerait à l'institution financière, ses filiales et les compagnies auxquelles elle pourrait être affiliée par l'intermédiaire d'un holding financier réglementé. Ici encore, le BAC souligne la nécessité d'exemption pour les placements qui respectent les lois actuelles.

Ceci dit toutefois, le BAC invite vivement les autorités à conserver l'approche qualitative existante pour les compagnies d'assurances I.A.R.D. et n'a aucune objection à l'approche par portefeuille pour les autres institutions financières en cause.

7. SYSTEME DE TUTELLE

Le BAC préconise l'élargissement des pouvoirs du surintendant conformément aux propositions du supplément technique mais remet en question la proposition d'envisager la consolidation des fonctions de l'inspecteur général des banques, du surintendant des assurances et du surintendant des compagnies de prêt et de fiducie en un seul organisme responsable de la surveillance de toutes les institutions financières et des holdings financiers réglementés par les autorités fédérales. Si malgré tout cette consolidation devait être réalisée, nous recommandons vivement que les compagnies d'assurances I.A.R.D. continuent d'être réglementées par une personne dûment qualifiée et compétente et que le nouveau directeur des institutions financières ait un mandat d'une durée fixe, par exemple 5 ou 6 ans, et que le poste soit confié à tour de rôle à des personnes provenant des industries intéressées.

8. HARMONISATION DES RÉGLEMENTATIONS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

Le BAC est d'avis que tous les efforts nécessaires devraient être faits pour harmoniser les approches des autorités fédérales et des autorités provinciales au plan des changements dans la réglementation. La BAC ne voit absolument aucun intérêt à essayer de démêler les chevauchements d'autorité, qui entraîneraient automatiquement des retards considérables. La récente création du Conseil des surintendants des assurances, dont fait partie le surintendant fédéral, pour remplacer l'ancienne association des surintendants provinciaux des assurances est une excellente chose.

9. VENTES FORCEES

La Loi sur les enquêtes relatives aux coalitions prévoit qu'il y a vente forcée lorsqu'un fournisseur n'accepte de fournir un produit ou un service à un client qu'à condition que ce dernier achète un autre produit ou un autre service, et que ceci limite la liberté de choix du client et que la Commission sur les pratiques restrictives du commerce estime que la vente forcée risque de freiner le lancement d'un produit ou l'expansion des ventes d'un produit dans un marché ou a tout autre effet limitatif dans un

marché de sorte que la concurrence est ou risque d'être sensiblement réduite. Ce n'est que lorsque l'ordre de la Commission n'est pas respecté que le délit se produit.

Il ne fait aucun doute qu'avec la possibilité d'accorder des assurances, des prêts, etc., qu'auront les groupes de compagnies, on aura tendance à estimer qu'une pression s'exerce sur le client pour acheter des services connexes, par exemple des assurances au sein du même groupe de compagnies. Il est clair en vertu de la Loi sur les enquêtes relatives aux coalitions, le délit n'existe qu'à partir du moment où l'achat d'un second produit ou service constistue une condition à l'achat d'un premier produit ou service, Dans le cadre du concept du supermarché financier, il pourra être difficile d'éliminer totalement l'idée d'influence sur le placement de produits différents. Le BAC est totalement en faveur de l'interdiction des ventes forcées mais estime qu'il faudra reconnaître que le fait d'offrir un produit ou la disponibilité d'un produit dans une institution financière ne constitue pas en soi une vente forcée. Il faudra peut-être que les autorités de tutelle publient des directives sur cette question ou, mieux encore, que la loi comporte une définition de l'expression "vente forcée".

10. RESEAUX

Le BAC est d'accord avec les commentaires contenus dans le supplément technique et prévoyant qu'à condition que les protections voulues soient mises en places, le fait de permettre aux institutions financières de constituer des réseaux avec leurs services respectifs représente une manière de leur donner plus de souplesse et s'inscrit dans le cadre d'une plus grande liberté accordée au marché d'influer sur la structure de l'Industrie.

Comme l'indique le document, les compagnies sont généralement limitées aux pouvoirs que leur confèrent explicitement les lois qui les régissent dont un aspect consisterait à accorder aux assureurs tous les pouvoirs revenant aux personnes physiques, sous réserve de toutes éventuelles limitations prévues par les lois. Sur cette base, la constitution de réseaux serait autorisée sauf interdiction explicite. Le BAC accepte la proposition de ne pas imposer de restrictions à la capacité de constituer des réseaux, sauf pour renfocer l'interdiction dans la politique de la concurrence sur les ventes forcées.

Nous suggérons aussi que le terme réseau a besoin d'être clairement défini de manière à clarifier l'impact des "murailles de Chine".

11. COMPAGNIES D'ASSURANCE MUTUELLES

Les compagnies d'assurance mutuelles I.A.R.D. seraient autorisées à créer un groupe de filiale en aval en investissant leurs excédents dans ces nouvelles compagnies. Nous croyons que les compagnies mutuelles ont un avantage par rapport aux compagnies par actions en passant par l'aval et le

BAC voudrait que les compagnies par actions aient la même souplesse et soient aussi autorisées à former des holdings en aval.

12. HOLDING FINANCIERS

Bien que le concept soit relativement simple, on peut s'inquiéter des risques de chevauchement des lois fédérales et provinciales lorsque par exemple une compagnie provinciale et une compagnie fédérale font partie d'un groupe de compagnies chapeautées par un holding. Nous supposons que les compagnies ne seront pas soumises à une double réglementation.

13. COMPAGNIES ETRANGERES

L'un des principaux éléments sur lequel le BAC est en désaccord avec le Livre Vert est la proposition qui en fait désavantage les compagnies étrangères par opposition aux compagnies canadiennes. Le BAC estime fermement que toutes les compagnies sur le marché doivent être traitées sur un pied d'égalité, qu'elles soient canadiennes ou étrangères, et désire vivement que ces diverses dispositions limitatives soient réétudiées.

SYSTEME D'INDEMNISATION POUR LES ASSURES DE COMPAGNIES I.A.R.D. EN FAILLITE

Nous avons longuement discuté avec le surintendant fédéral des assurances et les surintendants provinciaux du concept d'un système d'indemnisation pour les assurés de compagnies d'assurances en faillite. Les plans pour la mise en place d'un tel système sont bien avancés et le BAC espère pouvoir présenté un mémoire détaillé sur la question au surintendant fédéral et aux surintendants provinciaux à la réunion annuelle du conseil des surintendants en septembre 1985. Cette proposition prévoit un système national unique administré par l'Industrie avec la collaboration des autorités de tutelle fédérales et provinciales. Il est conçu pour offrir un niveau raisonnable d'indemnisation pour les assurés pour la plupart des contrats émis par les compagnies d'assurances I.A.R.D.

Le plan est conçu pour être mis en place sur une base provinciale mais la participation fédérale est nécessaire en raison de dispositions relatives à l'enregistrement fédéral et parce que les faillites relèvent d'Ottawa de par la Constitution. La mise en place de ce système exigerait toutefois au préalable la modification des dispositions de la Loi sur les liquidations relatives au rang des créanciers des compagnies d'assurances.

La BAC pense depuis longtemps que les dispositions actuelles qui mettent sur un pied d'égalité les créanciers pour les primes non acquises et les créanciers pour des indemnités dues ne sont pas souhaitables. Etant donné que l'intention du système est d'indemniser des assurés ayant subi des sinistres, les dispositions actuelles de la Loi sur les liquidations ne conviendraient pas. Le système ne prendra pas en charge les primes non acquises. Les priorités doivent être modifiées de manière à ce que le système n'ait pas à supporter une charge disproportionnée et injuste en cas d'insolvabilité.

L'annexe A ci-jointe présente un aperçu des grandes lignes du système envisagé.

CONCLUSION

Comme nous l'avons déjà dit, la Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurances étrangères, à l'exception de quelques modifications ici et là, n'ont pas fait l'objet de révisions majeures depuis de nombreuses années. Le BAC se félicite de l'opportunité d'une révision approfondie à ce stade-ci mais veut quant même souligner le besoin de modifications immédiates à la loi selon les propositions soumises plus haut.

Le BAC serait heureux d'avoir la possibilité de faire des commentaires sur les propositions et se fera un plaisir de rencontrer le ministre d'Etat aux finances et de se présenter devant le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques si ce dernier le désire.

ANNEXE A

MEMOIRE AU SURINTENDANT DES ASSURANCES DU CANADA SUR LES PROPOSITIONS DE MODIFICATION DES LOIS FEDERALES SUR LES ASSURANCES

Le point de vue du Comité de liaison en matière de législation fédérale du Bureau d'assurance du Canada, approuvé par le Conseil d'administration, sur les modifications envisagées aux lois fédérales sur les assurances suit l'ordre des propositions dans le mémoire du surintendant des assurances du 20 septembre 1982.

Un grand nombre des modifications envisagées auront de graves conséquences sur les techniques de réassurance existantes et bien que le présent mémoire soulève des questions d'intérêt général concernant les réassureurs, nous croyons savoir que le Conseil de recherche en réassurance présentera son propre mémoire.

Le BAC voudrait toutefois faire remarquer que la plupart des réassureurs du marché canadien opèrent sur le marché international et que l'application des modifications envisagées limiterait considérablement leur marge de manoeuvre. Les restrictions dont font l'objet les réassureurs au niveau international sont très peu nombreuses et l'on peut supposer que ceci reflète le fait que les réassureurs traitent surtout avec des assureurs et non pas avec les assurés eux-mêmes.

1. Proposition du surintendant

Compagnies canadiennes

a. Le sous-article 5(12) serait modifié :

1) pour autoriser l'adoption de règlements modifiant les pouvoirs de cession en réassurance des compagnies canadiennes ;

2) pour permettre à certaines compagnies de ne céder en réassurance qu'aux compagnies enregistrées en vertu de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques ou la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères. Ces compagnies seraient de nouvelles compagnies (moins de cinq ans) et des petites compagnies (avec des actifs de $ 25 millions ou moins) ; et

3) pour spécifier que seules les compagnies autorisées par le certificat d'enregistrement à cet effet peuvent accepter de réassurer les risques pris en charge par un autre assureur.

On trouvera plus loin dans le présent mémoire un aperçu des règlements qui pourraient être proposés si cette modification était apportée.

Réponse du BAC

b. Ceci semble constituer une certaine forme de discrimination contre les petites compagnies bien établies. Il faudrait peut-être considérer séparément le cas des compagnies qui bien que techniquement nouvelles poursuivent sans interruption les affaires canadiennes d'une société mère établie depuis longtemps et qui dans de nombreux cas possède des actifs considérables.

c. Le besoin de cette disposition est très contestable. A notre avis, elle gênera considérablement les techniques normales de fronting et de regroupement.

2. Proposition du surintendant

Le sous-article 54.1(1) de la Loi serait modifié de manière à rendre obligatoire un capital et des excédents de départ de $ 6 millions pour les nouvelles compagnies d'assurances sur la vie (dont au moins $ 4 millions de capital et au moins $ 2 millions d'excédent) et d'au moins $ 5 millions pour les compagnies d'assurances IARD (dont au moins $ 4 millions de capital libéré et au moins $ 1 million d'excédent).

Réponse du BAC

On suppose que les pouvoirs donnés par la Loi au ministre pour exiger un montant supérieur à $ 5 millions pour les assureurs IARD seront conservés. On suppose aussi que lorsque l'on parle des compagnies d'assurances IARD, on entend les nouvelles compagnies et non pas les compagnies existantes. Si cela n'est pas le cas, il y aura d'inutiles frais considérables pour un bon nombre de compagnies existantes qui ont un petit capital social mais de gros excédents.

3. Proposition du surintendant

L'article 55 de la Loi serait modifié de manière à prévoir que le certificat d'enregistrement serait automatiquement retiré à toute compagnie dont le capital social libéré et les excédents libres descendraient à moins de $ 4 millions ou, dans le cas des compagnies mutuelles, si l'excédent devenait inférieur à $ 4 millions. Cette modification aurait pour effet de suspendre les affaires nouvelles mais de laisser les compagnies continuer à s'occuper des affaires existantes. La suspension serait une obligation légale sans pouvoir discrétionnaire.

Pour les compagnies ayant un capital et des excédents inférieurs ou des excédents inférieurs, selon le cas, au chiffre ci-dessus à la date d'entrée en vigueur de la Loi, il y aurait une exemption mais sous réserve que ces compagnies déposent un plan d'exploitation annuel auprès du surin-

tendant. Le surintendant aurait le pouvoir d'exiger des modifications au plan d'exploitation et la compagnie serait tenue de respecter le plan ainsi modifié. Les assureurs seraient tenus par la loi de respecter les plans d'exploitation déposés ou modifiés. Le non-respect entraînerait des sanctions. Les exceptions pour les compagnies existantes avec un capital et des excédents peu élevés seraient provisoires. Il est à espérer que ces compagnies s'efforceraient de répondre aux nouvelles exigences. Le surintendant aurait aussi le pouvoir de suspendre ou de limiter le paiement des dividendes aux actionnaires et des participations aux assurés dans ces cas-là.

A cet égard, les excédents seraient calculés conformément aux règles utilisées pour les déclarations annuelles au Département et engloberaient les réserves pour imprévus non imputées mais non celles exigées par le Département, notamment pour les évaluations des placements.

Réponse du BAC

Cette proposition n'a rien à voir avec la modification du sous-article 54.1 (1) et elle ne concerne que les assureurs avec un total de capital social et d'excédents de moins de $ 4 millions, et ne soulève aucune objection. Une clarification est toutefois demandée sur ce en quoi consisterait le plan d'exploitation et la manière dont il serait suivi. Nous nous permettons de suggérer que les sanctions ne devraient pas être automatiques pour le non-respect du plan parce que dans de nombreux cas ceci serait totalement injuste à l'égard des compagnies qui auraient essayé d'atteindre leurs objectifs mais n'y seraient pas parvenues du fait des conditions du marché.

Une clause de non-rétroactivité sera nécessaire, sous réserve que le plan d'exploitation soit acceptable.

4. Proposition du surintendant

Le sous-article 63(1) serait modifié de manière à permettre les placements dans des titres, notamment les obligations et les débentures, lorsque ceux-ci sont assurés pour une assurance crédit émise par une compagnie canadienne enregistrée en vertu de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques.

Cette modification renvoie à certains types d'assurance crédit industriel émises par une ou deux compagnies nouvellement constituées à cette fin. L'État a prévu certaines modalités de réassurance en ce qui concerne ce type d'activité.

Réponse du BAC

Aucune objection.

5. Proposition du surintendant

L'article 70 serait modifié de manière à rendre obligatoire le dépôt par certaines compagnies d'états financiers provisoires, le surintendant devant en fixer les détails et les intervalles. Cette disposition donnerait au surintendant l'autorité expresse d'exiger des états financiers provisoires de compagnies dont il estime qu'il est important de suivre la situation financière à intervalles inférieurs à un an. De plus, la modification prévoirait le délai maximum pour le dépôt de ces états. On pourrait suggérer que ce délai soit de 45 jours après la fin de la période à laquelle les états s'appliquent.

Réponse du BAC

Bien que nous comprenions le problème, nous estimons que le délai de 45 jours est tout à fait irréaliste. Il sera tout à fait impossible à respecter pour les réassureurs qui ont besoin d'un minimum de 90 jours en ce qui concerne le marché intérieur et 180 jours pour le marché international.

6. Proposition du surintendant

L'article 71 de la Loi serait modifié de manière à prévoir que les créances sur les agents de plus de 45 jours ne pourraient pas être incluses dans les actifs, et aussi de prévoir que toutes sommes à recevoir par un assureur d'une société avec laquelle il a des liens ne pourraient pas entrer dans les actifs si elles sont en retard de plus de 7 jours, sauf lorsque la société avec laquelle il a des liens est une compagnie d'assurances enregistrée en vertu de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques ou de la Loi sur les conpagnies d'assurance étrangères.

Une nouvelle modification (un nouvel article) prévoirait qu'aucune somme ne pourrait être payée en vertu d'un contrat de gestion entre une compagnie d'assurances et une société qui lui est affiliée à moins que le surintendant estime que les conditions du contrat ne sont pas contraires aux intérêts de la compagnie.

Ces modifications sont conçues pour améliorer la qualité des actifs des compagnies d'assurances en transformant certaines créances en actifs disponibles à une date antérieure à ce qui se faisait jusqu'ici. Aussi, les contrats de gestion qui ne sont pas sans lien de dépendance peuvent donner lieu à un conflit d'intérêts et devraient être soumis aux autorités de tutelle. Les conflits d'intérêts en ce qui concerne les créances sur des sociétés affiliées sont aussi une question importante.

Réponse du BAC

Nous apprécions à sa pleine valeur le raisonnement sur lequel repose cette proposition mais nous estimons que le passage d'un délai de 90 jours à 45 jours serait trop brusque et qu'un délai de 65 jours au départ serait préférable, c'est-à-dire 60 jours avec un délai de grâce de 5 jours. Nous estimons que le passage de 90 à 60 jours devrait se faire sur une période de deux ans et le passage à 45 jours sur une période de 12 mois supplémentaire. Si ce changement était fait d'un seul coup, des problèmes considérables en résulteraient pour les agents et les courtiers et pour les assurés.

En ce qui concerne la période de 7 jours, nous estimons qu'elle est bien trop courte et qu'elle devrait être de 35 jours, à savoir 30 jours plus un délai de grâce de 5 jours.

Nous voulons souligner également que le passage à 45 jours pourrait entraîner des difficultés pour les compagnies canadiennes qui travaillent beaucoup aux États-Unis, parce que la force de la concurrence aux États-Unis ne leur permettrait pas d'imposer unilatéralement des conditions d'encaissement analogues et leurs activités pourraient être indûment pénalisées par le refus de tenir compte des créances sur les agents pendant cette période.

Le passage à un délai de 45 jours serait aussi un problème en ce qui concerne les créances des agents généraux.

Il faut souligner que si tout passage à un délai inférieur à 90 jours était reflété dans les règlements fiscaux (Fonds de placement canadiens), ceci serait injuste pour les compagnies étrangères.

On suppose, en raison de l'allusion aux créances sur les agents, que ceci ne s'applique pas aux réassureurs, pour qui les créances sur les assureurs sont réputées constituer des actifs quelle que soit la date du paiement.

En ce qui concerne la nouvelle disposition qui permettrait au surintendant d'étudier les conditions des contrats de gestion entre un assureur et une société qui lui est affiliée, nous estimons que si la compagnie en cause est solide, ceci ne devrait pas concerner le surintendant. Il s'agit là d'une exigence qui pourrait être très lourde et nous nous y opposons.

7. Proposition du surintendant

Cette proposition concerne les compagnies d'assurances sur la vie.

Réponse du BAC

Sans objet.

3. Proposition du surintendant

L'article 91.3 serait modifié de manière à bien préciser qu'en cas de liquidation d'une compagnie d'assurances mettant en cause des contrats autres que vie, les sommes payables aux assurés auraient les priorités suivantes : en premier lieu les sommes dues au titre de demandes d'indemnité couvertes par les contrats et en second lieu les sommes dues pour la valeur des contrats (primes non acquises) lorsqu'il n'y a eu aucun sinistre.

Cette modification aurait pour effet de préciser clairement que lorsqu'un assureur a réassuré un autre assureur, le traité de réassurance serait considéré comme n'importe quel autre contrat d'assurance. Les coûts restant à payer pour le règlement des sinistres couverts seraient réputés être des sinistres couverts par le contrat de manière à recevoir la même priorité que les sinistres eux-mêmes.

Une autre modification à cet article prévoirait qu'en cas d'ordre de liquidation, tous les contrats prendraient fin à la première des trois dates suivantes :

1) la date d'expiration prévue au contrat ;

2) la date de résiliation du contrat par l'assureur ;

3) à la fin d'une période de 30 jours après l'envoi d'un avis d'ordre de liquidation à chaque assuré par le liquidateur.

a modification prévoirait de plus que les traités de réassurance devraient ester en vigueur jusqu'à la fin des contrats d'assurance - conformément aux ispositions du paragraphe ci-dessus - auxquels ils s'appliquent.

ne modification supplémentaire préciserait que lorsqu'il y a des fonds ifférents, les actifs de chaque fonds seraient d'abord appliqués au paiement es sinistres couverts par les contrats pour lesquels le fonds existe, jusqu'à eur règlement en entier, sous réserve d'un montant équitable fixé par le iquidateur pour couvrir une partie des frais ayant priorité sur les demandes 'indemnité des assurés.

es modifications qui concernent la liquidation de compagnies seraient pour la ajeure partie rendues non avenues par les dispositions de la Loi sur les aillites à l'étude par le Parlement.

éponse du BAC

ous estimons qu'en ce qui concerne dans le premier paragraphe les "sommes ayables aux assurés", il faudrait probablement lire les "sommes payables aux surés ou en leur nom" et que la dernière proposition du paragraphe orsqu'il n'y a eu aucun sinistre" devrait être supprimée.

En ce qui concerne le second paragraphe, une certaine clarification est nécessaire sur les frais de règlement non payés. Le BAC estime que tous les frais généraux relatifs aux sinistres devraient (a) être traités sur un pied d'égalité, qu'il s'agisse d'enquêteurs-régleurs ou d'experts indépendants, etc. et (b) être payés à partir des actifs restants et non pas se transformer en frais à supporter par les assureurs et les réassureurs en vertu de l'article 113 de la Loi.

En ce qui concerne la disposition relative à la fin des contrats, nous estimons que bien que la période de 30 jours soit plus courte que celle dans la Loi sur les faillites envisagée, elle demeure néanmoins trop longue et ne devrait pas dépasser 14 jours.

La même modification qui exigerait que les traités de réassurance demeurent en vigueur jusqu'à la première date possible pour la fin du contrat semble être contraire au principe général qui veut que le traité de réassurance est totalement distinct et n'a absolument aucun lien avec le contrat d'assurance original entre l'assureur et l'assuré. Nous supposons que le Conseil de recherche en réassurance interviendra de son côté sur ce sujet.

9. Proposition du surintendant

L'article 102 de la Loi serait modifié de manière à exiger que chaque compagnie soumette un rapport spécial signé par un actuaire, confirmant que de l'avis de l'actuaire les provisions pour sinistres en suspens représentent une estimation juste et raisonnable des sommes qui seront nécessaires, compte tenu des sommes à recevoir des réassureurs, pour régler les sinistres dans leur totalité. Cette modification permettrait aussi au surintendant d'accepter à la place d'un rapport actuariel un rapport signé par une personne possédant les qualifications voulues pour la vérification comptable ou toute autre personne possédant la formation et l'expérience voulues. L'intention serait que cette autorité soit exercée par le surintendant s'il estimait qu'il y avait un manque de compétence actuarielle pour l'établissement de ces rapports pour toutes les compagnies. Ce rapport devrait aussi présenter une opinion sur la probabilité de récupération effective des montants dus par les réassureurs.

Une autre modification exigerait un rapport analogue sur le niveau des provisions pour risques en cours (dans le système actuel, il s'agit des primes non acquises moins une certaine fraction pour les frais d'acquisition non amortis) pour couvrir les sinistres devant survenir pendant la durée du contrat restant à courir ainsi que les frais y afférents. Ces nouvelles exigences ne s'appliqueraient pas aux contrats accidents et maladie non résiliables ni aux provisions pour sinistres à règlement échelonné couverts par ces contrats puisque des rapports actuariels sont déjà obligatoires dans ces cas-là. Les articles exigeant ces rapports spéciaux sur les provisions pour sinistres et les provisions pour risques en cours entreraient en vigueur par proclamation. Ceci donnerait les délais nécessaires pour l'obtention des compétences voulues.

Réponse du BAC

Nous n'avons aucune objection à cette modification, mais nous croyons toutefois que la définition du mot actuaire aura peut-être besoin d'être étudiée, par exemple est-ce que la signature d'un actuaire vie est acceptable ou est-ce que la signature d'un actuaire qui n'est pas F.C.I.A. est acceptable ?

10. Proposition du surintendant

Le sous-article 103(1) serait modifié de manière à imposer des exigences supplémentaires sur le capital social et les excédents en ce qui concerne les assurances IARD, exception faite des contrats d'assurances accidents et maladie. Cette nouvelle obligation indiquerait que le capital et les excédents devraient être au moins égaux à la plus élevée des deux valeurs ci-dessous :

a. 15 % des encaissements de primes brutes de la compagnie au cours de l'exercice précédent, plus 5 % des primes sous réserve d'un maximum de $ 500 000 ;

b. 22 % de la moyenne des sinistres annuelle de la compagnie au cours des trois années civiles précédentes, plus 7 % de ladite moyenne sous réserve d'un maximum de $ 490 000.

Ces tests sont basés sur les règles utilisées dans la CEE pour mesurer les obligations de capital et d'excédents. La réassurance serait prise en compte mais, pour les compagnies autres que de réassurance, sans pouvoir réduire le capital et les excédents obligatoires à moins de 50 % de la valeur obtenue sans prise en compte de la réassurance.

Le chiffre de 22 % de la moyenne des sinistres annuelle de la compagnie repose sur le principe que si le rapport des sinistres aux primes est de 70 % ou moins, la marge serait basée sur 15 % de la prime. Toutefois, si le rapport des sinistres aux primes est supérieur à 70 %, la marge serait alors augmentée à plus de 15 % des primes puisqu'il faut en déduire que les primes étaient insuffisantes.

L'utilisation d'un montant fixe ou d'un pourcentage en plus dans chaque cas a pour but de réduire progressivement la marge pour les plus grosses compagnies.

Les marges d'excédents pour l'assurance accidents et maladie seraient fixées par règlement en vertu d'un nouvel article envisagé qui s'appliquerait à toutes les affaires accidents et maladie, qu'elles soient réalisées par les assureurs IARD, les assureurs vie ou les assureurs strictement accidents et maladie. Les règlements traiteraient les provisions pour sinistres, les affaires non résiliables, les affaires groupe et les affaires individuelles séparément. Ils n'auraient pas pour but de

réduire les marges actuellement imposées pour les affaires accidents et maladie.

Réponse du BAC

Une certaine clarification de l'intention de cette disposition est nécessaire. Si cette disposition doit s'appliquer aux compagnies en propriété commune, elle aura pour effet d'exiger des dépôts supplémentaires considérables en plus de ceux actuellement exigés, et si c'est là l'intention effective, nous nous opposons fortement.

Il y a aussi un risque de problème dû à la proposition d'une conservation nette de 50 %. Si une compagnie a des difficultés avec les nouvelles marges imposées, il se pourrait aussi que l'obligation de conservation nette l'empêche d'avoir recours au marché de la réassurance. Dans ce cas, la seule solution serait d'augmenter son capital, si possible, ou de fermer.

Si l'on se base sur le rapport TRAC de 1982, la réduction estimative de la capacité de l'Industrie se situe entre $ 255 millions, c'est-à-dire 15 % des primes nettes émises de 1981 contre 15 % des sinistres en suspens nets actuels, et $ 534 millions (sur la base de 20 % des primes de 1981)*. Il s'agit là de chiffres significatifs qui ne seront pas également répartis entre tous les assureurs et il faudrait peut-être envisager ici une période de transition.

* Primes nettes émises 1981		= $ 5 569 398 000
	15 %	= $ 835 millions
Sinistres en suspens 1981		= $ 3 865 017 000
	15 %	= $ 580 millions
$ 835 millions - $ 580 millions		= $ 255 millions

Si au lieu d'utiliser 15 % on utilise 20 % (proposition du surintendant 15 % + 5 %) pour les primes nettes émises, la différence est de $ 534 millions.

Le BAC a décidé de demander à son Comité des analyses financières de pousser l'étude de cette disposition plus en avant. Ceci est en train de se faire aussi rapidement que possible et pourra donner lieu à un nouveau mémoire.

Nous nous inquiétons aussi de la tendance à la mise en place de structures étrangères. La proposition fait allusion à l'approche adoptée par la CEE. Bien qu'un test de solvabilité basé sur celui de la CEE ne soit pas en soi mauvais, il ne serait juste que si les comptes sont établis de la même manière qu'en Europe. Par exemple, le capital et les excédents en Europe ne sont pas nécessairement réduits par une provision pour la réassurance non agréée, une provision pour les actifs non admissibles et dans certains cas une provision pour l'évaluation des placements. Il est donc fort probable que l'application des ratios de la CEE au capital et aux

excédents canadiens sera bien plus rigoureuse que l'application de ces ratios dans un environnement européen.

Il faut aussi noter que les règles utilisées dans la CEE s'appliquent aux assureurs autres que vie mais non pas aux réassureurs.

11. Proposition du surintendant

L'article 113 serait modifié de manière à exiger que les frais engagés par le surintendant de la manière prévue au sous-article (1) du présent article seraient divisés en trois parties, concernant respectivement les affaires IARD, les affaires accidents et maladie et les affaires vie de la compagnie en cause. Cette répartition serait faite sur une base proportionnelle calculée d'après les encaissements de primes originales (c'est-à-dire à l'exclusion des cessions ou des acceptations en réassurance) de la compagnie pour les cinq années précédentes dans chacune des trois catégories.

Les frais de chaque catégorie (vie, accidents et maladie et IARD) seraient imputés aux compagnies en proportion de leurs encaissements de primes de chaque catégorie, selon un système correspondant avec l'imputation des autres dépenses du Département.

Réponse du BAC

Nous n'avons aucune objection à la répartition des frais entre les branches vie, accidents et maladie et IARD mais nous estimons que la base de cotisation des compagnies en vertu de l'article 113 de la Loi devrait être changée et passer des primes nettes aux primes originales moins la réassurance agréée. Pour l'instant, les réassureurs non agréés échappent totalement à la cotisation et nous estimons que ceci n'est pas équitable.

12. Proposition du surintendant

Compagnies britanniques

a. L'article 112 de la Loi serait modifié pour exiger que toute compagnie britannique soit spécifiquement autorisée à accepter de la réassurance au Canada par son certificat d'enregistrement.

Ceci a pour but de permettre un certain contrôle sur les acceptations en réassurance au Canada des compagnies britanniques.

b. Le sous-article 128(1) serait modifié pour imposer, en ce qui concerne l'excédent de l'actif sur le passif au Canada pour les compagnies britanniques, une obligation supplémentaire reflétant celle prévue pour les compagnies canadiennes ci-dessus dans l'alinéa 10.

c. L'article 128 serait également modifié pour obliger les compagnies britanniques à élargir la marge de leurs actifs sur leurs passifs au

Canada en ce qui concerne les très gros contrats, sauf dans les cas où le surintendant estime que les dispositions en place pour la réassurance sont suffisantes. Seraient considérés comme de très gros contrats dans ce contexte les contrats exigeant une prime supérieure à 0,25 % des encaissements de primes brutes au Canada.

d. Un nouvel article ajouté après l'article 141 pour appliquer aux compagnies britanniques les mêmes exigences de déclaration en ce qui concerne les provisions pour sinistres et les provisions pour risques en cours que pour les compagnies canadiennes conformément à l'alinéa 9 ci-dessus.

e. L'article 1 de l'Annexe 2 de la Loi serait modifié afin de refléter pour les compagnies britanniques la modification apportée pour les compagnies canadiennes (alinéa 4 ci-dessus) concernant les placements dans des titres couverts par une assurance crédit émise par une compagnie enregistrée.

Réponse du BAC

Bien que la plupart des dispositions reflètent les changements proposés en ce qui concerne les compagnies canadiennes, nous nous opposons vivement à l'alinéa c. ci-dessus qui limite les possibilités pour les bonnes compagnies de se réassurer dans des circonstances particulières. Ceci ne tiendrait nullement compte de la réassurance ou de la justesse des niveaux de primes et nous n'en comprenons pas l'intention, Le BAC a déjà fait une proposition sur la conservation nette, qui à son avis demeure une meilleure solution. Le BAC s'oppose totalement à l'imposition de contrôles sur des risques individuels - ceci ne devrait s'appliquer qu'à l'ensemble du portefeuille. La proposition de contrôle des niveaux de primes des gros contrats, si elle est poussée à son extrême, pourrait entraîner une baisse indue des primes plutôt que d'assurer un bon niveau de tarification. De toute évidence, cette proposition nuit aux assureurs spécialisés dans les gros risques et qui les traitent d'une manière parfaitement professionnelle avec la réassurance nécessaire.

Nous estimons que les propositions de règlements de réassurance seraient très utiles pour minimiser ce risque précis.

13. Proposition du surintendant

Modifications à la Loi sur les compagnies étrangères

Les modifications envisagées pour cette Loi seraient semblables à celles présentées ci-dessus pour les compagnies britanniques dans les alinéas a. à e. inclusivement.

L'article 56 de la Loi serait modifié de la même manière que pour les compagnies canadiennes (et indirectement pour les compagnies britanniques) conformément à l'article 11 ci-dessus.

Réponse du BAC

Voir réponse ci-dessus.

14. Proposition du surintendant

Règlements de réassurance

En ce qui concerne la réassurance, nous proposons que toutes les compagnies soient obligées de conserver pour leur propre compte une fraction minimum de chaque contrat émis par elles. Le minimum proposé serait de 10 % de tout sinistre sous réserve d'un maximum égal à 1 % du capital libéré et des excédents de la compagnie. Ce choix est suggéré principalement parce que avec les contrats automobiles, les garanties peuvent atteindre jusqu'à $ 1 million ou plus. Pour une petite compagnie, 10 % de $ 1 million est probablement trop pour un sinistre.

Un second règlement prévoirait qu'aucune compagnie autre qu'une compagnie de réassurance, après ses cinq premières années d'exploitation, ne peut payer en primes de réassurance applicables à une période du risque quelconque plus de 50 % des primes totales reçues pour cette période. Au cours des cinq premières années d'existence de la compagnie, un maximum de 75 % serait autorisé.

Un troisième règlement prévoirait que pour les compagnies autres que de réassurance, les primes payables à des compagnies non enregistrées pour des assurances ne peuvent pas dépasser les primes payables à des compagnies enregistrées pour réassurance. La proportion de réassurance pouvant être cédée à des compagnies non enregistrées pourrait être réduite par la suite.

Un quatrième règlement prévoirait que les compagnies ne pourraient pas conclure de traité de réassurance à moins que ce dernier ne comporte une clause d'incontestabilité en ce qui concerne les sinistres déjà survenus. Ceci empêcherait la contestation de la validité de tout traité de réassurance au départ.

Un cinquième règlement prévoirait que tout traité de réassurance stipule que le règlement des soldes se fasse directement entre les deux compagnies, ou encore par l'intermédiaire d'un agent ou d'un courtier ayant un bureau au Canada et autorisé à exercer au Canada. Ce genre de règlement faciliterait le contrôle des soldes de réassurance et permettrait de veiller à ce qu'ils restent distincts des autres clients de courtiers à l'extérieur du Canada.

Un sixième règlement concernant les acceptations en réassurance limiterait le maximum pris en charge par la compagnie en fonction de son capital et de ses excédents, sauf lorsqu'il existe des traités de rétrocession acceptables répondant aux critères voulus imposés par les règlements. La

limite envisagée ici est de 1/3 du capital et des excédents de la compagnie.

Bien que les trois premiers règlements ne s'appliqueraient pas aux compagnies de réassurance existantes, certaines règles pourraient être nécessaires à cet égard par la suite.

Réponse du BAC

Règlement 1

Le Comité s'oppose entièrement à la limitation des contrats individuels. Nous estimons que ceci ouvre la porte à une trop grande complexité et à trop de procédures bureaucratiques.

Règlement 2

Nous estimons qu'il existe des cas dans lesquels une compagnie pourrait régler des difficultés temporaires en s'adressant au marché de la réassurance, mais cette disposition pourrait l'en empêcher. La proposition de 50 % de conservation après cinq ans est bien plus stricte que celle proposée par l'Industrie et il serait peut-être bon d'étudier la question plus à fond avant la prise d'une décision définitive.

Règlement 3

Bien que nous comprenions le raisonnement sur lequel s'appuie cette proposition, celle-ci priverait dans certains cas l'assureur de la possibilité de faire appel aux compagnies de réassurance les plus compétentes, notamment dans les branches très spécialisées.

Règlement 4

Bien que le BAC n'ait aucune objection aux clauses d'insolvabilité dans les traités de réassurance, il s'oppose au concept de la clause d'incontestabilité, qui laisserait le réassureur sans aucune protection en cas de fraude ou de fausse déclaration.

Règlement 5

Le règlement des soldes directement entre le réassuré et le réassureur, ou par l'intermédiaire d'un courtier au Canada, risque d'être irréalisable lorsque les réassurances font partie de gros traités complexes placés à l'étranger pour tous les membres d'un groupe international d'assureurs.

Règlement 6

Une clarification est nécessaire sur le sens de l'expression "traités de rétrocession acceptables répondant aux critères voulus imposés par les règlements".

15. Proposition du surintendant

Fonds d'indemnisation

Pour commencer, nous avons dû étudier la possibilité d'un fonds d'indemnisation de l'Industrie. Les représentants du Département ont discuté de cette question à plusieurs reprises avec des comités du BAC. Nous aimerions explorer cette idée plus en avant à la lumière des modifications actuellement envisagées. Pour être plus spécifiques, nous présentons ci-dessous les grandes lignes du projet envisagé.

a. Sous réserve des exceptions prévues à l'alinéa k. ci-dessous, le fonds s'appliquerait à tous les contrats IARD, exception faite des assurances individuelles accidents et maladie émises par les compagnies d'assurances sur la vie. Les assurances sur la vie et les rentes seraient exclues.

b. Une société serait constituée (on pourrait utiliser la SADC) qui, en cas d'insolvabilité d'une compagnie garantirait le paiement des sinistres (et non pas des primes non acquises) sous réserve des plafonds ci-dessous :

   - o en assurance des biens, la garantie se limiterait aux sinistres de moins de $ 200 000 et aux premiers $ 200 000 pour les gros sinistres ;

   - o en responsabilité civile, la garantie se limiterait aux sinistres de moins de $ 1 million ou au premier million de dollars des gros sinistres.

c. La société aurait la possibilité d'attendre la fin de la liquidation et d'intervenir pour la différence sous réserve des plafonds ci-dessus, ou de régler les demandes, à concurrence des plafonds, au début du processus de liquidation et d'être subrogée dans les droits des assurés contre le liquidateur en ce qui concerne les sinistres ou les fractions de sinistres ainsi payés.

d. La société aurait le pouvoir de garantir toutes les obligations d'une compagnie en situation d'insolvabilité, pour faciliter l'absorption par une autre compagnie, sous réserve que la société estime que cette option pourrait réduire son risque de perte.

e. Lorsque la société se verrait dans l'obligation de payer en vertu des alinéas c. ou d., elle imposerait une cotisation à chaque compagnie ayant des contrats garantis pour recouvrer ses coûts, avec les intérêts applicables à tout éventuel financement nécessaire.

La cotisation serait proportionnelle aux primes originales émises des contrats garantis au cours de l'année civile précédente, avec un mini-

mum de $ 500. La cotisation pour toute année donnée ne saurait dépasser 1 % du volume de primes.

f. La société aurait le droit d'emprunter pour obtenir les sommes voulues avant l'imposition des cotisations.

g. La garantie s'appliquerait aux contrats émis au Canada par les compagnies britanniques, étrangères et canadiennes.

h. Les compagnies provinciales pourraient participer au fonds moyennant acceptation par la société et engagement de payer toute cotisation imposée par elle. Au retrait, la compagnie resterait soumise aux cotisations pendant cinq ans. Tout contrat garanti une fois resterait garanti jusqu'à ce qu'il prenne fin.

i. La société aurait accès aux informations fournies au Département des assurances et pourrait faire appel à ce dernier pour étudier des cas particuliers.

j. Le fonds remplacerait le système actuel, dans lequel les frais de liquidation engagés par le surintendant à titre de liquidateur peuvent être imputés à l'Industrie.

k. Seraient exclus :

1) les compagnies enregistrées pour pratiquer les opérations de réassurance seulement ;

2) les contrats d'assurance des prêts hypothécaires ;

3) les contrats d'assurance crédit contre le défaut des emprunteurs émis par les compagnies spécialement constituées à cette fin ;

4) les contrats d'assurances accidents et maladie émis par les compagnies d'assurances sur la vie.

Réponse du BAC

Le BAC s'oppose fortement à la constitution d'un fonds d'indemnisation au Canada pour les raisons suivantes :

1) Il est injuste par principe de faire supporter par les actionnaires et les assurés des compagnies financièrement solides les erreurs ou la malhonnêteté des compagnies qui font faillite.

2) Les assurés et leurs intermédiaires qui ont fait preuve de prudence dans leurs choix de marchés par le passé pourraient être moins prudents à l'avenir dans le placement d'assurances dans des marchés discutables si le risque financier était supprimé ou considérablement réduit.

3) Les assureurs financièrement responsables perdent des clients en faveur de concurrents irresponsables et ensuite paient par l'intermédiaire du fonds pour le respect des obligations de ces concurrents.

4) Les fonds de garantie qui existent actuellement aux États-Unis et au Royaume-Uni n'ont pas résolu le problème de base. Nous vous renvoyons à cet égard à notre mémoire du 2 février 1982 qui comportait une annexe présentant les différents fonds de garantie et autres mécanismes similaires. Au cours de la période 1969-1979, le total des cotisations pour les fonds de garantie aux États-Unis s'est élevé à $ 257 776 000 pour l'Industrie, somme considérable qui a évidemment due être supportée par les consommateurs.

Nonobstant son opposition de principe à un fonds de garantie, le BAC désire préciser que si un mécanisme quelconque est inévitable, il devrait revêtir la forme d'un fonds de protection des consommateurs (par opposition à un fonds d'indemnisation, dont le nom même risque d'induire en erreur) et ne devrait intervenir que dans les circonstances suivantes :

Le fonds ne devrait s'appliquer qu'en ce qui concerne les frais de liquidation et les sinistres en suspens et seulement dans la mesure où les actifs de la compagnie insolvable ne sont pas suffisants pour y faire face. Le fonds ne devrait pas s'appliquer aux primes non acquises. En outre, les dispositions sur le rang des créanciers dans la Loi sur les faillites (projet de loi C-12 Article 353) à savoir (1) les frais de liquidation, (2) les sinistres en suspens, (3) les primes non acquises et (4) les autres créanciers devraient être ajoutées à la Loi sur les assurances. Cet ordre de priorité devrait entrer dans la Loi sur les assurances immédiatement et dans la Loi sur les faillites lorsqu'il y aura assez de temps pour l'étudier et l'adopter. Le BAC maintient la position qu'il a toujours prise à savoir qu'en ce qui concerne les sinistres en suspens, les réclamations des tiers devraient avoir priorité sur les demandes d'indemnité des assurés. Quoi qu'il en soit, l'ordre des priorités dans le projet de Loi sur les faillites est meilleur que l'ordre actuel qui met les indemnités et les primes non acquises dans la même catégorie.

Le risque d'application du fonds devrait être maintenu à un minimum absolu par le surintendant, par l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi de la manière stricte.

N'importe quel fonds de ce genre devrait comprendre les caractéristiques suivantes, qui fonctionneraient en cas de liquidation ;

a. avec une application rigoureuse des règlements sur la solvabilité, le besoin d'appel au fonds serait loitain de sorte que l'alimentation n'aurait à se faire qu'au coup par coup ;

b. le fonds ne devrait s'appliquer qu'aux assurances des particuliers, Même si l'on peut prévoir que des compagnies feront faillite tout comme par le passé, il n'est pas impossible qu'une faillite puisse

résulter d'un sinistre catastrophique majeur, par exemple un tremblement de terre ou un cas de pollution catastrophique. Les effets d'une faillite dans ce genre de circonstances constitueraient un désastre social et économique plus grand si les propriétaires occupants ne pouvaient pas être remboursés que si les branches des entreprises étaient en cause. Les branches des entreprises ont en effet accès à d'autres moyens de refinancement tandis que les particuliers ne peuvent faire appel qu'au fonds d'indemnisation ;

c. une franchise importante devrait accompagner les demandes d'indemnité des assurés, par exemple $ 1 000 ;

d. il ne devrait pas y avoir de remboursement des primes non acquises ;

e. il devrait y avoir des plafonds d'indemnisation. Pour les contrats RC, le plafond devrait être le montant minimum obligatoire en assurance automobile dans chaque province. Pour les biens, le montant payable devrait être égal à 80 % du sinistre sous réserve d'un maximum de $ 100 000 ;

f. pour protéger la solvabilité de toutes les autres compagnies, un plafond global devrait être fixé par année ;

g. la compagnie insolvable devrait pouvoir récupérer les taxes payées au cours des trois années précédentes, pour les affecter au fonds ;

h. si un fonds est mis sur pied qui est, avec l'approbation des provinces, aussi offert dans les cas des compagnies à charte provinciale ou si des fonds distincts sont établis par les provinces, des obligations doivent être imposées aux compagnies provinciales, y compris les sociétés et organismes de la Couronne, pour participer aux cotisations tout comme les assureurs à charte fédérale pour les frais de liquidation sur les sinistres en suspens ;

i. les assureurs et les autoassurés ne devraient pas avoir accès au fonds.

Nous croyons qu'il serait injuste que les compagnies à charte fédérale aient à cotiser à un fonds fédéral et peut-être ensuite à un fonds provincial si ce genre de fonds était mis sur pied.

Pour répondre point par point aux paragraphes numérotés dans la lettre du surintendant du 20 septembre 1982, nous proposons les commentaires suivants : en ce qui concerne les alinéas a. et b., aucune mention n'est faite d'une franchise et la proposition n'est pas limitée aux assurances des particuliers. Le BAC est en faveur d'une franchise et d'une limitation aux assurances des particuliers.

La proposition ne dit rien sur les prestations d'assurance Individuelle et devrait prendre en considération le fait que cette garantie offre des

prestations de réadaptation très considérables. Le BAC est prêt à discuter de cette question d'une manière plus approfondie.

En ce qui concerne l'alinéa d., nous voulons signaler qu'il devrait y avoir un mécanisme pour permettre aux compagnies mutuelles en défaut de paiement d'être absorbées par des compagnies par actions, ceci n'étant pas autorisé pour l'instant.

En ce qui concerne l'alinéa h., les demandes de participation au fonds d'indemnisation par les compagnies provinciales ne devraient pas être automatiquement acceptées. Cette acceptation devrait être soumise au respect de l'article 103 de la loi fédérale. Les compagnies qui se retireraient par la suite devraient continuer à être soumises aux cotisations pendant une période spécifique.

ANNEXE B

APERCU DES PROPOSITIONS DU BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA SUR LE SYSTEME D'INDEMNISATION POUR LES ASSURES DE COMPAGNIES I.A.R.D. EN FAILLITE

1. PROPOSITION DE PLAN D'INDEMNISATION

Le plan d'indemnisation serait conçu pour offrir un niveau raisonnable d'indemnisation aux assurés couverts par la plupart des contrats émis par les assureurs IARD. Le BAC croit savoir que les surintendants des assurances ont entamé des discussions distinctes avec l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, et il n'entend donc pas faire entrer dans le cadre du plan présenté ici les assurances vie et accidents et maladie. Seraient aussi exclues les assurances des prêts hypothécaires, l'assurance maritime, les cautionnements, l'assurance crédit, l'assurance aviation, l'assurance grêle et l'assurance des titres de propriété, en raison de leurs caractéristiques bien particulières. L'assurance automobile serait exclue du plan dans les provinces où elle est fournie par des sociétés d'assurances d'Etat. Ainsi, l'assurance automobile serait exclue en Colombie-Britannique, au Manitoba et au Saskatchewan, tout comme le seraient les dommages corporels automobiles survenus au Québec et couverts par la Régie de l'assurance automobile du Québec. Pour les autres assurances, les sociétés d'Etat participeraient toutefois au plan.

Malgré ces exclusions, une fois mis en place de la manière prévue ci-dessous, le plan couvrirait la plupart des demandes d'indemnité en assurances IARD.

2. NECESSITE D'UNE LOI FEDERALE

Le plan d'indemnisation est conçu pour être mis en place province par province, mais administré sur une base coordonnée à l'échelle nationale par un seul organisme. Une intervention des autorités fédérales dans la mise en route du plan est nécessaire en raison de l'enregistrement auprès des autorités fédérales et parce que c'est d'Ottawa que relèvent les questions d'insolvabilité. Et à tout le moins, la mise en place d'un plan d'indemnisation devrait être précédée par une révision des dispositions de la Loi sur les liquidations régissant le rang des créanciers en cas de liquidation d'une société d'assurance.

Le BAC trouve depuis longtemps néfastes les dispositions existantes donnant aux primes non acquises un rang de créance égal à celui des indemnités dues au titre de sinistres couverts. L'ordre de priorité existant serait incompatible avec le plan d'indemnisation envisagé étant donné

que ce dernier n'a pour but d'indemniser que les demandes d'indemnité non satisfaites. Le plan ne couvrira pas les primes non acquises. L'ordre de priorité devrait être modifié de manière à ce que le plan n'ait pas à supporter un fardeau disproportionné et injuste en cas d'insolvabilité.

Par ailleurs, le fonctionnement des dispositions de répartition contenues dans l'article 113 de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques inquiète le BAC dans leur application aux frais de justice couverts : comme nous l'expliquons à l'alinéa 7 ci-dessous, le BAC a essayé de mettre sur pied la présente proposition de manière à éviter la nécessité d'une modification de l'article 113. A d'autres égards, le plan d'indemnisation est conçu pour être mis en place sans que de nouvelles modifications aux lois fédérales soient indispensables, bien qu'aux Etats-Unis les fonds de garantie soient appuyés dans chaque Etat par des lois traitant des questions d'insolvabilité.

3. CREATION DE L'ORGANISME D'ADMINISTRATION

Le plan d'indemnisation pourrait être administré par un organisme à but non lucratif créé en vertu de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes, encore qu'il serait préférable qu'il soit créé par une loi spéciale du Parlement du Canada qui traiterait aussi d'un certain nombre de questions connexes. Tous les assureurs adhérents seraient membres de cet organisme. Les assureurs adhérents seraient les assureurs possédant un permis d'exercer dans la province adhérente. Toute province pourrait devenir adhérente en adoptant les lois ou règlements voulus imposant à tous les assureurs IARD d'adhérer à l'organisme et d'être tenus par contrat d'en respecter le fonctionnement, notamment l'obligation de verser les cotisations voulues.

De plus, le BAC et les surintendants des assurances devraient s'entendre sur des critères de solvabilité minimums. Si au moment de l'adhésion d'une province donnée un quelconque assureur IARD de cette province ne répond pas aux critères de solvabilité, ou que ceux-ci ne sont pas convenablement administrés par la province en question, cette dernière ne pourrait adhérer qu'à condition qu'elle fournisse à l'organisme une garantie en cas d'éventuelles pertes subies par l'organisme du fait de l'insolvabilité de l'assureur en question ou (lorsque le problème se situe au niveau de l'administration des critères) de tout assureur.

Lorsque l'administration des critères de solvabilité par une province adhérente donnée soulève des inquiétudes, l'organisme pourra, moyennant le préavis voulu, suspendre l'adhésion de cette province au plan à moins qu'elle fournisse les garanties jugées nécessaires ou qu'elle corrige cet état de fait.

4. FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISME DE L'ADMINISTRATION

L'organisme serait administré par un conseil d'administration élu par les membres, c'est-à-dire les assureurs adhérents. Ils travailleraient en

étroite collaboration avec le surintendant des assurances fédéral et les surintendants des assurances des provinces adhérentes. Les surintendants ne seraient pas membres du conseil d'administration de l'organisme mais pourraient déléguer des représentants sans droit de vote pour participer aux discussions. De plus, le conseil aurait le droit de nommer un comité consultatif pour toute faillite donnée et de lui déléguer toutes responsabilités. Ici encore, les surintendants pourraient désigner des représentants sans droit de vote au sein de tout éventuel comité consultatif.

Etant donné que l'organisme n'interviendrait qu'en cas d'ordre de liquidation en vertu de la Loi sur les liquidations fédérale, il n'aurait aucune responsabilité financière à l'égard de quelque assureur que ce soit en l'absence de cet ordre. Toutefois, son conseil d'administration resterait en liaison constante avec les surintendants des assurances responsables pour toute situation où des mesures ont été prises affectant un assureur ayant rencontré des difficultés financières, notamment la réhabilitation. Il est parfois souhaitable qu'une solution soit apportée à ces situations et c'est pourquoi l'organisme aurait le droit d'informer les surintendants des assurances que le plan d'indemnisation ne s'appliquerait pas à un assureur donné en difficultés financières sauf à obtenir dans des délais raisonnables un ordre de liquidation au titre de la Loi sur les liquidations.

5. PROCEDURES EN CAS D'INSOLVABILITE

Dès l'émission de l'ordre de liquidation, des représentants de l'organsime consulteraient le liquidateur nommé par le tribunal pour en arriver à une entente. Et même, des consultations préliminaires pourraient avoir lieu sur une base informelle avant la nomination, encore que l'organisme ne saurait en aucun cas être tenu d'effectuer quelque paiement que ce soit avant l'émission de l'ordre de liquidation ni avant que toutes les procédures d'appel de cet ordre aient été épuisées.

Le plan détaillé du fonctionnement de l'organisme doit être suffisamment souple pour lui permettre de répondre à la grande variété de situations qui pourraient se produire et pour lui permettre de prendre les dispositions voulues. Aux Etats-Unis, les lois applicables donnent aux fonds de garantie certains droits directs de participation au processus de liquidation. La présente proposition repose sur l'hypothèse qu'une loi de ce genre ne sera pas adoptée au Canada (voir alinéa 2) et pour cette raison les discussions préliminaires entre l'organisme et le liquidateur (auxquelles participeront aussi les surintendants des assurances voulus) revêtiront une importance primordiale.

On peut prévoir que les procédures établies par le liquidateur pour régler les créances des assurés sur l'assureur insolvable seront étudiées par l'organisme de manière à permettre à celui-ci d'être prêt à accepter et à appliquer les règlements décidés par les experts du liquidateur. Si un accord intervient sur les procédures, l'organisme devrait pouvoir sim-

plement effectuer un paiement à l'assuré après l'établissement du montant de sa créance avec le liquidateur et à réception des pièces justificatives voulues. Mais l'organisme ne serait pas obligé de le faire : il pourrait vérifier que le montant du règlement est justifié.

L'organisme pourrait à sa discrétion effectuer des paiements à des tiers et dans ces cas-là insisterait pour que l'assuré et le tiers fournissent les pièces justificatives voulues. Les présentes remarques soulignent que l'organisme n'aurait pas pour objet de remplacer le liquidateur mais on peut espérer que la coopération qui s'établirait entre eux serait telle qu'elle n'exigerait qu'un minimum de personnel pour l'organisme.

6. PAIEMENTS

L'indemnité payable par l'organisme se limiterait à un maximum de $ 200 000 pour tous les sinistres couverts par des contrats émis à un même assuré désigné par l'assureur insolvable et découlant d'un seul et même événement. Le montant effectif auquel l'assuré (ou le tiers réclamant par l'intermédiaire de l'assuré) aurait droit serait égal au total des sommes auxquelles il aurait eu droit compte tenu de toutes les dispositions de son ou de ses contrats (par exemple franchises, règle proportionnelle, etc.), diminué de $ 500 sous réserve, toujours, du maximum de $ 200 000 susdit.

Ainsi, un assuré ayant droit à $ 300 000 pourrait obtenir $ 200 000 de l'organisme ; un assuré ayant droit à $ 175 000 pourrait obtenir $ 174 500 de l'organisme. Le but du plan d'indemnisation serait donc d'offrir aux assurés une compensation de base sans toutefois accorder nécessairement une garantie complète dans tous les cas.

Etant donné que les sinistres subis par un assuré donné du fait d'un seul et même événement seraient regroupés, l'organisme pourra être obligé de fixer des priorités sur la manière d'appliquer un paiement donné. Cette question exigera des études très approfondies.

7. FRAIS DE JUSTICE COUVERTS

De nombreux contrats prévoient que l'assureur défendera l'assuré si celui-ci est poursuivi en raison d'un sinistre couvert. Le BAC voit depuis longtemps avec inquiétude l'habitude qu'ont les liquidateurs d'assureurs insolvables de prendre en charge cet engagement et de traiter les frais ainsi engagés comme dépenses du liquidateur, payables avant toutes les autres créances. Les inquiétudes du BAC à cet égard sont particulièrement marquées dans les cas où l'article 113 de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques s'applique étant donné que dans ces cas-là les frais de justice sont supportés par l'industrie des assurances.

En principe, il semble normal que les frais de justice couverts par le plan d'indemnisation soient payés en sus de la limite de $ 200 000, mais

ceci devrait impliquer que l'organisme participe activement aux décisions relatives à la conduite du procès. La manière de parvenir à cette participation devra être étudiée plus en profondeur. Une solution consisterait peut-être à officialiser les mesures de concertation existantes entre le liquidateur et un comité consultatif de l'industrie des assurances pour les décisions majeures touchant les procès.

8. AUTRES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PAIEMENTS

Pour permettre au plan d'indemnisation de fonctionner efficacement, d'autres limitations aux demandes qu'il pourra accepter s'imposent. Les demandes présentées par les personnes ayant un lien avec l'assureur insolvable, notamment les gros actionnaires, seraient exclus sur décision du conseil d'administration. De plus, la documentation détaillée prendra en compte la possibilité que dans les cas extrêmes, un cas d'insolvabilité majeur pourrait entraîner l'application de la limite (voir l'alinéa 10) de la mesure dans laquelle un assureur adhérent pourrait être appelé à cotiser à l'organisme dans toute année donnée. Dans ce genre de cas, le conseil d'administration de l'organisme pourra décider d'étaler dans le temps le paiement des demandes présentées.

Sous réserve de ces limitations, le plan d'indemnisation s'appliquerait à toutes les créances découlant de contrats d'assurance répondant à la définition de l'alinéa 1 soit avant l'ordre de liquidation ou dans les 45 jours suivant ce dernier. Cette période de 45 jours devrait donner amplement le temps aux courtiers et autres d'informer leurs assurés de la nécessité de prendre de nouvelles assurances.

9. RECOUVREMENT DES SOMMES PAYÉES PAR L'ORGANISME

Un des principes fondamentaux de la présente proposition réside dans le fait que toutes sommes payées par l'organisme devraient être recouvrées par celui-ci avant que l'assuré puisse recevoir quelque autre indemnité pour le même sinistre. Dans la mesure où l'assureur insolvable (ou des tiers) peuvent couvrir une créance donnée, les sommes payées par l'organisme en ce qui concerne ladite créance ne seraient donc que provisoires. Ce principe de base s'accompagne d'un certain nombre de corollaires qui devront être soigneusement établis dans les documents légaux, en particulier si l'organisme doit être mis sur pied sans loi fédérale spéciale.

Avant le paiement de toutes sommes à un assuré ou en son nom, celui-ci devra certifier qu'il a épuisé toutes les possibilités d'indemnisation (y compris celles offerte par la Loi sur les accidents de travail) par tout éventuel assureur solvable auprès duquel il est assuré pour le même sinistre. De plus, l'organisme pourrait exiger du demandeur qu'il épuise tous les droits qu'il possède contre des tiers lorsque son préjudice est manifeste et que lesdits tiers, d'après l'organisme, possèdent les actifs voulus pour l'indemniser. En outre, il se verrait demander de céder à l'organisme tous ses droits contre l'assureur insolvable découlant du con-

trat en cause. La conséquence de cette cession pour un assuré avec une créance de $ 300 000 pour laquelle l'organisme paie $ 200 000 serait que l'assuré ne recevrait rien si le liquidateur de l'assureur insolvable versait $ 150 000, et qu'il recevrait $ 25 000 si le liquidateur versait $225 000.

L'organisme aurait aussi priorité sur les sommes reçues de tiers par l'assuré. En l'absence de législation autorisant cette pratique, une cession en bonne et due forme à l'organisme des recours de l'assuré contre des tiers pourrait ne pas être possible, de sorte que l'organisme pourrait être obligé de s'appuyer sur un engagement contractuel de paiement.

10. COTISATIONS

L'organisme recouvrera les montants avancés aux assurés de l'assureur insolvable ou en leur nom par des cotisations imposées aux assureurs adhérents possédant un permis d'opérer dans les provinces adhérentes dans lesquelles l'assureur insolvable était autorisé à opérer. Des cotisations distinctes seraient imposées pour chaque province dans laquelle l'assureur insolvable avait le droit d'opérer. Ces cotisations se limiteraient à la différence entre les sommes avancées par l'organisme et celles recouvrées par lui de l'assureur insolvable et des tiers, des emprunts bancaires effectués par l'organisme servant à financer ces sommes jusqu'à réception des recouvrements corresponsants. Les assureurs adhérents payant ces cotisations à l'organisme auraient le droit de les récupérer par des augmentations de primes.

Tout assureur adhérent cotiserait pour chaque province adhérente dans laquelle il est autorisé à opérer et dans laquelle l'assureur insolvable était aussi autorisé à opérer, selon la formule ci-dessous :

$$A = B \times \frac{C}{D}$$

Et dans laquelle :

A cotisation à payer par l'assureur adhérent pour la province en question ;

B montant total des cotisations imposées à tous les assureurs adhérents pour la province en question ;

C total des primes originales émises de l'assureur adhérent pour tous les contrats d'assurance émis dans la province en question (sous déduction des primes afférentes aux affaires exclues au titre de l'alinéa 1) au cours de l'exercice financier précédant la date de la cotisation mais sans déduction des primes afférentes aux contrats des personnes ayant un lien avec l'assureur, notamment les gros actionnaires. Dans ce calcul, il n'y aurait aucune déduction pour les primes payées en cessions de réassurance. Par ailleurs les primes en

acceptations de réassurance n'entreraient pas dans le calcul des cotisations.

D total des primes originales émises pour la province en question par tous les assureurs adhérents appelés à cotiser, et calculées sur une base conséquente avec le paragraphe C ci-dessus.

Pour le calcul des encaissements de primes des assureurs, l'organisme s'appuierait sur les déclarations que les assureurs sont obligés de faire aux surintendants des assurances voulus. La cotisation annuelle maximum ne saurait dépasser 0,5 % du total des primes originales émises par l'assureur pour toutes ses affaires IARD pour la province en question au cours de l'exercice financier précédent. Il est à prévoir que dans la pratique le conseil d'administration de l'organisme procéderait au tout début du cas d'insolvabilité à l'imposition d'une cotisation générale pour chaque province adhérente et reflétant les maximums prévus pour le cas en cause, et prélèverait au fur et à mesure des besoins les sommes voulues sur les fonds ainsi recueillis.

Par ailleurs, le conseil d'administration de l'organisme aurait la possibilité d'exiger des cotisations générales pour les frais d'administration de l'organisme, qui seraient d'ailleurs relativement minimes, peut-être quelques centaines de dollars par an par assureur.

11. CONCLUSION

Le BAC est convaincu que la présente proposition constitue une réponse efficace et sérieuse aux inquiétudes des surintendants des assurances. Elle protégerait les assurés ayant un besoin de protection contre les conséquences les plus graves de l'insolvabilité d'un assureur IARD, sans exposer l'Industrie toute entière à prendre en charge toutes les créances d'un assureur insolvable, sans limite. Le recouvrement des sommes avancées par l'organisme sur toutes sommes recouvrables par l'assuré pour la même créance procède de la même approche.

Le BAC est convaincu que le plan d'indemnisation peut fonctionner efficacement et utilement dans le contexte d'un climat de coopération entre les surintendants des assurances, les liquidateurs et l'industrie des assurances en cas d'insolvabilité. Le processus de cotisation défini à l'alinéa 10 constitue à notre avis un compromis judicieux entre les intérêts de tous ceux concernés.

APPENDICE "FNCE-58"

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA

LE CONSEIL DE RECHERCHE EN RÉASSURANCE

Le Conseil de recherche en réassurance (ci-après appelé le "CRR") représente les réassureurs enregistrés au Canada. Une liste de ses membres, qui souscrivent environ 80 % des primes de réassurance déclarées au Canada, est jointe en annexe.

La fonction première du Conseil est de présenter, aux législateurs, aux départements des Assurances du fédéral et des provinces ainsi qu'à l'industrie de l'assurance, le point de vue collectif des réassureurs canadiens enregistrés.

La réassurance a pour fonction d'aplanir les risques excessifs des marchés nationaux de l'assurance en les répartissant sur le marché mondial. La bonne exécution de cette fonction est critique pour tous les marchés d'assurance et les consommateurs qu'ils desservent. Le marché canadien de l'assurance en dépend tout particulièrement.

Pourquoi ? À l'heure actuelle, nous possédons un nombre disproportionné d'usines industrielles de grande taille, plus particulièrement dans le secteur de l'énergie. En 1984, une usine de ce genre a subi une très grosse perte dont les réassureurs ont dû assumer 80 % ou 200 millions de dollars. Le système juridique est complexe et les sommes accordées en dommages et intérêts sont souvent très élevées. Le Canada est aussi, chaque année, la scène de quelque catastrophe naturelle climatique de grande envergure, par exemple la récente tornade de Barrie en Ontario où les pertes des assurés s'élèvent à environ 125 millions de dollars.

À cause de ces facteurs, les responsabilités dépassent ce que le marché canadien de l'assurance peut absorber seul, sans se compromettre, puisqu'il est impossible de prédire l'étendue des pertes de ce genre pour une année quelconque?
Le nom de certains de nos membres atteste de la nature internationale de l'industrie.

Le marché mondial de la réassurance fonctionne comme un seul marché et la protection est parfois plus facile d'accès que sur d'autres marchés étant donné les fluctuations de ses résultats globaux. Toute difficulté interne , dans un pays quelconque, de nature à produire une interférence indue dans

le mécanisme délicat de la réassurance, pourrait avoir un effet malencontreux à un moment où les capacités mondiales sont réduites.

Par exemple, les projets de développement industriel et d'exploitation des ressources, sur lesquels repose la création d'un grand nombre d'emplois, peuvent éprouver des difficultés à attirer des capitaux ou à obtenir des prêts s'ils sont incapables de protéger leurs éléments actifs au moyen d'une assurance suffisante, appuyée d'une réassurance substantielle.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le Livre vert et les propositions connexes ont été préparés avec beaucoup de soin et sont très complets. Nous sommes très heureux d'avoir la possibilité de présenter notre point de vue à ce sujet.

La mise en oeuvre appropriée de ces propositions exigera vraisemblablement beaucoup de temps et de réflexion.

Notre objectif est d'aider à leur étude et à leur mise en oeuvre afin qu'il n'y ait pas rupture de l'équilibre

délicat du mécanisme assurance-réassurance au détriment des consommateurs canadiens, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, et de voir à ce que les résultats soient satisfaisants.

La nature de la réassurance n'est pas très bien connue puisque son mécanisme fonctionne bien. Toutefois, ces propositions, à moins que leur introduction soit faite avec soin, pourraient réduire inutilement la protection offerte aux assurés canadiens.

Soulignons que la réassurance est une transaction commerciale entre une compagnie d'assurance et une compagnie de réassurance. Cela signifie que les réassureurs n'ont pas directement affaire au public et ne s'occupent pas des activités que l'on associe habituellement aux banques, sociétés de fiducie et autres institutions semblables.

Cela signifie que les réassureurs pourraient, en totalité ou en grande partie, être exemptés des propositions. Nous le mentionnons en supposant que, comme par le passé, les réassureurs enregistrés du Canada continueront de tomber sous le coup de la surveillance du département des Assurances.

RÉVISIONS AUX RÈGLEMENTS SUR L'ASSURANCE

Il semble que le département des Assurances du fédéral ait préparé, avant la présentation du Livre vert, certaines révisions et élargissements au règlement ayant trait aux réassureurs et assureurs en assurance générale.

À notre avis, il est important de mettre ce règlement au point, d'examiner sa praticabilité avec l'industrie et de le mettre en oeuvre au plus tôt, sans attendre les résultats des propositions dont s'occupe le présent comité.

RATIONALISATION DE LA LÉGISLATION

L'examen prévu de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et de la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères est opportun, tout comme l'introduction prévue d'une grande partie de la philosophie de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes dans les textes législatifs qui s'appliquent aux assureurs et réassureurs.

Le CRR est fortement en faveur de l'idée que les mêmes possibilités et le même mandat soient offerts à tous les partici-

pants au marché de l'assurance et de la réassurance du Canada, qu'ils soient incorporés en vertu de la loi canadienne ou qu'ils soient une succursale enregistrée d'une compagnie étrangère.

SOCIÉTÉS DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRES RÉGLEMENTÉES

Nous nous inquiétons beaucoup de ce qui semble une ambiguïté entre les propositions du Livre vert et le Supplément technique.

Nous apprécierions grandement votre confirmation qu'on ne prévoit PAS exiger la formation d'une société de portefeuille financière réglementée lorsque toutes les sociétés appartenant au même propriétaire se trouvent dans le même secteur d'activité financière.

Dans de nombreuses parties du monde, les assureurs et réassureurs fonctionnent souvent à titre de groupe lié par des titres de propriété commun, le tout sans effets nuisibles. S'attaquer à une telle tradition pourrait mener à une restructuration du marché canadien, qui n'est peut-être pas nécessaire, tout en étant coûteuse et en risquant d'entraîner la perte d'une importante partie de la capacité de réassurance présentement disponible pour couvrir les risques canadiens.

Étant donné les difficultés que l'examen d'un si grand nombre de cas "sur une base individuelle" est susceptible de créer, ne serait-il pas préférable de laisser les choses telles qu'elles sont, dans la mesure du possible, sauf pour ceux qui souhaitent changer leur mode de fonctionnement en ajoutant un certain nombre de services financiers qui dépassent ceux présentement permis à une même entreprise. On aurait sûrement avantage à toucher le moins possible le cadre législatif et réglementaire des entreprises qui demeurent dans le domaine qui leur est propre.

Nous doutons que le gouvernement ait eu l'intention de forcer les compagnies qui ne souhaitent pas modifier leur sphère d'activité à établir des sociétés de portefeuille financières réglementées.

E.4. CONTRÔLE DES TRANSACTIONS INTÉRESSÉES

Dans le cadre de la loi actuelle, les réassureurs d'un groupe d'assureurs et de réassureurs du même propriétaire effectuent normalement un grand nombre de transactions au sein du groupe, c.-à-d. des transactions intéressées légitimes. À titre d'exemple, on pourrait citer la création d'installations de gestion communes afin de diminuer les frais d'administration et de permettre à plusieurs utilisateurs

de profiter des mêmes installations et ressources humaines.

C'est là, selon nous, dans une plus ou moins grande mesure, la situation de bon nombre de réassureurs incorporés au Canada. Cela découle du mode de fonctionnement du secteur, auquel s'ajoute l'observation passée et actuelle des souhaits des législateurs et des pouvoirs réglementaires canadiens.

Les mesures proposées pour régler le problème des transactions intéressées dans d'autres secteurs financiers pourraient nuire considérablement au déroulement établi et accepté des affaires de réassurance au Canada et jouer au détriment de la protection offerte aux assurés canadiens.

On semble reconnaître ce phénomène au quatrième paragraphe de la page 35 du Supplément technique. Nous sommes très intéressés à discuter de cette question. Sans aucun doute nous indiquerez-vous à qui nous adresser et à quel moment.

Les pouvoirs de réglementation canadiens ont, depuis de nombreuses années, accepté les liens étroits qui existent entre les sociétés d'assurance et de réassurance et les organismes connexes ainsi que les transactions intéressées

"légitimes" qui en découlent inévitablement.

Nous préconisons fortement l'adoption de la troisième solution proposée, c.-à-d. une interdiction sélective des opérations comportant un lien de dépendance, dont les réassureurs devraient, à notre avis, être exemptés.

La surveillance du surintendant des Assurances, ce dernier ayant le pouvoir en vertu de la loi d'approuver, en entier ou en principe, selon leur fréquence et leur importance, les transactions comportant un lien de dépendance, devrait vous fournir la garantie que vous souhaitez et nous laisser la flexibilité dont nous avons besoin. Nous croyons que cela revêt une importance particulière lorsqu'une réassurance non enregistrée est placée par un assureur ou un réassureur enregistré au Canada auprès d'un réassureur non enregistré du même groupe international.

Quant aux transactions intéressées dans le sens strict de prêts consentis à des administrateurs et d'autres opérations semblables, nous recommandons une évolution normale à partir des règles en vigueur actuellement et qui sont, en général, satisfaisantes.

DIRIGEANTS

Nous ne voyons pas la nécessité d'imposer des interdictions ou des restrictions quant à la nomination de dirigeants d'autres institutions financières aux conseils d'administration d'institutions financières non liées tels les assureurs ou les réassureurs.

Il s'agit d'une pratique courante qui fonctionne bien et qui n'a suscité aucune plainte pour autant que nous le sachions.

Par conséquent, nous demandons que les réassureurs soient exemptés de cette disposition du fait que cette pratique s'est avérée à la fois valable et utile.

E.5. CONTRÔLE DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Nous constatons que l'idée est de fournir aux clients un examen plus rapide que ce n'est présentement le cas.

Par définition, les réassureurs ne traitent qu'avec la direction des compagnies d'assurance qui, elles, ne fonctionnent

qu'avec l'approbation du département des Assurances intéressé.

Les assureurs ne traiteront pas avec les réassureurs qui, pour quelleque raison que ce soit, semblent n'avoir pas respecté le caractère confidentiel des affaires effectuées ou transigées. En pratique, on fait attention dans l'établissement de la structure des transactions d'assurance et de réassurance entre compagnies ayant un propriétaire ou une administration en commun pour reconnaître ce phénomène. Cela ressemble à ce qu'on appelle le "cloisonnement" et fonctionne bien.

À cause de ce qui précède, à cause du fardeau législatif déjà en place en vue d'empêcher ces conflits d'intérêts et à cause du fait que nous ne connaissons aucun problème de ce genre en réassurance, nous recommandons très fortement que les transactions de réassurance soient exemptées.

PLACEMENTS

Nous ne voyons aucune raison pratique de modifier les contrôles sur les placements des réassureurs. Ces contrôles sont les mêmes que ceux qui s'appliquent présentement aux assureurs.

Le système fonctionne bien et, au cours des ans, a fourni un juste équilibre entre la liberté d'investissement et la sécurité en termes de solvabilité.

Nous n'avons pas répondu aux besoins de nos clients seulement du point de vue sécurité; lorsque le revenu des primes était insuffisant, c'est une saine gestion des fonds investis dans le cadre des règles actuelles qui a souvent permis de ne pas augmenter les primes, ce qui a restreint les augmentations que les assureurs ont dû demander à leur tour.

Les restrictions présentement en vigueur, restreignant la proportion de capitaux propres et forçant ainsi l'achat d'obligations gouvernementales ou d'obligations semblables, ont permis de combler les besoins du gouvernement.

FILIALES

À l'heure actuelle, la façon correcte d'établir des filiales n'est pas toujours claire; les propositions et leurs répercussions possibles sur les assureurs ou réassureurs qui sont des filiales d'autres assureurs ou réassureurs ne sont pas claires non plus.

De coutume, l'assureur ou le réassureur propriétaire détient les filiales de ce genre à 100 %.

Les propositions semblent mieux convenir aux filiales des institutions financières qui ne sont pas des compagnies d'assurance ou de réassurance.

Nous recommandons la clarification de ces propositions, leur mise à l'essai et l'établissement d'un dialogue avec ceux qui risquent d'être touchés.

S'il fallait restructurer le secteur au-delà de ce qui est absolument nécessaire, il se peut que les intervenants actuels du marché ne croient pas tous que cela en vaut la chandelle. Il pourrait en découler une diminution de la protection offerte aux consommateurs canadiens et la perte d'un certain nombre d'emplois.

E.6. SURVEILLANCE ET POUVOIR DES AUTORITÉS RÉGLEMENTAIRES

Le CRR appuie la proposition qui vise à accroître les pouvoirs du surintendant des Assurances.

Nous convenons qu'il faudra de nouveaux règlements pour tenir compte des sujets de préoccupation soulevés dans les propositions, tout au moins pour les institutions financières qui se prévaudront de cette nouvelle possibilité de diversification dans le domaine financier.

Cela peut amener à une rationalisation de l'appareil de réglementation dont les résultats seront désastreux:

- Si les changements apportés à la réglementation ne sont pas une évolution logique de ce que nous avons présentement. Introduire plus qu'une incertitude minime dans une industrie déjà fortement réglementée à un moment quelconque retardera certainement les progrès et découragera certainement les placements.

- S'il y a perte des ressources humaines qui connaissent présentement bien la supervision de chaque segment financier ou si ces ressources demeurent en place, mais sans avoir une autonomie suffisante pour bien faire leur travail.

Si l'on respecte ces deux points, le Canada conservera sa réputation pour ce qui est de posséder le système de surveillanc

en assurance et réassurance le plus efficace au monde.

E.7. AUTRES CHANGEMENTS DES RÈGLES ET DES POUVOIRS

Compagnies mutuelles d'assurance et institutions coopératives de crédit; le CRR croit que les mêmes exigences réglementaires ou législatives doivent s'appliquer à tous les intervenants de l'arène financière. Si, par exemple, on permet l'établissement de groupes financiers en aval, comme les sociétés de portefeuille financières, à certains intervenants, on doit offrir la même option à tous.

Ventes liées et par réseau; nous croyons que ces concepts s'appliquent plutôt aux consommateurs individuels qu'aux réassureurs.

CONCLUSION

Comme vous pouvez le constater, nous sommes en faveur d'une grande partie des propositions.

Toutefois, nous avons également démontré qu'un grand nombre des mesures proposées à l'égard des institutions financières dont les activités ressemblent à celles des banques

occasionneraient de fortes perturbations si on les appliquait aux réassureurs.

La réassurance est essentielle aux assureurs si l'on veut disposer d'une capacité d'assurance suffisante pour couvrir les risques élevés qui existent au Canada. Leur nombre augmentera, en partie à cause du fait que les gouvernements encouragent la haute technologie.

Nos membres sont fiers de servir les consommateurs canadiens en étant en mesure de couvrir les risques importants. Toutefois, nous dépendons tous de nos réassureurs du marché mondial.

Si le marché canadien devait s'écarter de façon marquée de la norme mondiale par le cadre législatif dans lequel fonctionne la réassurance, il y aurait alors, inévitablement, une perte de capacité qui dépasserait le cours des fluctuations normales du marché global.

Nous vous serions excessivement reconnaissants de comprendre l'envergure de ces difficultés possibles. Il serait tragique que nous ne puissions plus nous acquitter de nos fonction

convenablement simplement pour n'avoir pas réussi à vous faire voir toute l'importance de la question. Nous espérons que vous tiendrez compte de ces difficultés et que vous nous aiderez à continuer d'offrir la protection que nous donnons actuellement. Vous pouvez le faire en vous assurant que les réassureurs soient en mesure de continuer à fonctionner comme ils le font présentement, tout en respectant les exigences canadiennes.

Nous vous demandons d'exempter les réassureurs de toute obligation de constituer des sociétés de portefeuille financières réglementées jusqu'à ce qu'un assureur quelconque décide de se prévaloir individuellement de l'occasion de diversification sur laquelle s'appuient les propositions.

Dans la même veine, nous demandons une exemption générale des restrictions prévues aux transactions intéressées puisque nous sommes prêts à continuer d'accepter la surveillance du surintendant des Assurances pour vous offrir la garantie que vous désirez et nous accorder la liberté dont nous avons besoin.

S'il reste des problèmes que nous n'avons pas pressentis ou compris, nous recommandons le recours au dialogue constructif. Nous sommes à votre disposition car nous reconnaissons que le temps presse.

Merci de nous avoir donné l'occasion de présenter nos opinions.

Nous serons très heureux de répondre à toute question de votre part ainsi que d'expliquer de façon plus détaillée les sujets qui nous préoccupent.

À cet égard, nous croyons qu'il y aurait avantage à consulter en même temps les représentants du Bureau des assurances du Canada qui ont également présenté un mémoire. À cause de la nature semblable de l'assurance et de la réassurance et du fait que les mêmes lois et règlements s'appliquent, il y aurait sans doute des sujets d'intérêt commun, dont on aurait avantage à traiter conjointement.

le 14 août 1985.

CONSEIL DE RECHERCHE EN RÉASSURANCE

MEMBRES

AMERICAN RE-INSURANCE COMPANY

CANADIAN REINSURANCE COMPANY

EMPLOYERS REINSURANCE CORPORATION

GENERAL REINSURANCE CORPORATION

GERLING GLOBAL REINSURANCE COMPANY

THE MERCANTILE AND GENERAL REINSURANCE COMPANY OF CANADA

MUNICH REINSURANCE COMPANY OF CANADA

THE NATIONAL REINSURANCE COMPANY OF CANADA

NORWICH WINTERTHUR REINSURANCE CORPORATION LIMITED

THE PRUDENTIAL REINSURANCE COMPANY OF AMERICA

SCOR REINSURANCE COMPANY OF CANADA

SKANDIA REINSURANCE COMPANY LIMITED

STOREBRAND-NORDEN REINSURANCE COMPANY LIMITED

VICTORY RE-INSURANCE COMPANY LIMITED

MEMBRES ASSOCIÉS

NEW ZEALAND INSURANCE COMPANY

INA INSURANCE COMPANY OF CANADA

ZURICH INSURANCE COMPANY

MFGA CANADA REINSURANCE MANAGEMENT

SIMCOE & ERIE GROUP

ROYAL INSURANCE COMPANY OF CANADA

SPHERE REINSURANCE COMPANY OF CANADA

CITADEL ASSURANCE COMPANY

SASKATCHEWAN GOVERNMENT INSURANCE

CANADIAN GENERAL INSURANCE

APPENDICE «FNCE-59»

REMARQUES PRÉLIMINAIRES A L'INTENTION DES MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

M. le Président, nous vous remercions d'avoir bien voulu nous permettre de nous adresser aux membres du Comité.

Ma communication sera brève, j'oserais même dire lapidaire, afin de me laisser plus de temps pour répondre à vos questions.

Les membres du Comité ont déjà reçu un court exposé de notre point de vue sur le Livre vert et, sous forme de questions et réponses, une mise en cause de l'attitude partiale du Livre vert contre les grandes banques. Notre opinion à ce sujet n'a pas varié, mais nous n'avons pas l'intention de revenir sur ce point aujourd'hui. Vous avez également reçu les mémoires de l'Association des banquiers canadiens au sujet du Livre vert et du Rapport Wyman. Nous souscrivons entièrement aux prises de position exprimées dans ces documents.

M. le Président, deux grands principes doivent sous-tendre l'action du système financier: primo, il faut que ce système soit stable et solide; secondo, il doit pouvoir s'adapter à l'évolution de la concurrence et de la technique et aux besoins du public.

Ces deux principes sont d'égale importance, mais il nous faut parfois accepter que l'un puisse l'emporter sur l'autre. Selon moi, cependant, aucun compromis n'est possible en ce qui concerne la stabilité et la solidité du système financier canadien, dont la réputation n'est plus à faire.

Il ne faudrait pas, toutefois, que cette recherche de la stabilité puisse compromettre sa souplesse et son adaptabilité, car un système qui, face à une concurrence tous azimuts, est inapte, ne peut, à long terme, être un système solide.

M. le Président, j'aimerais énumérer huit caractéristiques qui, croyons-nous, sont indissociables d'un tel système.

1. Disons, en premier lieu, que rien ne peut remplacer une gestion honnête et compétente. Bien qu'il n'existe aucune méthode infaillible pour juger de ces deux qualités, on ne saurait mésestimer la valeur des critères définis dans la Loi sur les banques, qui se révèlent particulièrement importants au moment du commencement des activités et lorsqu'interviennent des transferts de

propriété. Le conseil d'administration exerce constamment d'ailleurs, à cet égard, un droit de regard.

2. Les deux vérificateurs des actionnaires et le Comité de vérification, qui n'ont pas à rendre compte à la direction, ont aussi un rôle de premier plan à jouer. La Loi sur les banques confère au Ministre et à l'Inspecteur général de vastes pouvoirs leur permettant d'étendre la portée des vérifications et d'obtenir tous rapports et renseignements qu'ils jugent opportuns. Ce sont là des exigences consignées dans les textes législatifs. Que la BCC ait fait faillite malgré le contrôle exercé par les deux vérificateurs indépendants ne prouve en rien que la Loi soit déficiente. Cela démontre simplement que les organismes de réglementation n'ont peut-être pas utilisé tous les pouvoirs à leur disposition et que la nature humaine et ses faiblesses y sont peut-être pour quelque chose. Quant il s'agit de la détection précoce des problèmes financiers, le système en place actuellement, renforcé par la procédure très stricte de vérification interne des banques, assure sur leurs éléments d'actif un contrôle très efficace.

M. le Président, je précise que je me suis référé uniquement aux mesures de contrôle énoncées dans la Loi sur les banques. Si, parmi ces mesures, il s'en trouve qui ne sont pas inscrites dans les lois qui régissent les autres institutions financières, il conviendrait qu'elles le soient.

3. En troisième lieu, M. le Président, j'estime qu'il y aurait lieu de renforcer, tant en termes de volume que de périodicité, les renseignements à fournir aux organismes de réglementation, et d'uniformiser la communication de l'information à tous ces organismes. A cet égard, les règles de la Loi sur les banques relatives aux déclarations à fournir devraient être retenues comme des modèles et appliquées à tous les établissements qui font la collecte des dépôts. Mais il faut prendre garde d'aller trop loin quant il s'agit de l'interprétation des données et ne pas tenter de prévoir le sens de l'évolution économique future en s'appuyant sur les faits du passé. L'expérience plutôt fâcheuse des États-Unis dans l'art de prévoir les faillites des institutions financières est assez concluante à cet égard.

4. En quatrième lieu, j'estime qu'il faudrait réprimer par des pénalités extrêmement sévères les transactions intéressées, car il serait vain de compter trop exclusivement, à cette fin, sur la réglementation. De lourdes pénalités et, comme nous l'avons déjà mentionné, une participation moins restrictive, sont les meilleurs moyens de résoudre ce problème, qu'il convient, selon nous, d'attaquer de tous côtés. Une solution unique exigerait, en effet, une force de frappe considérable qui ne pourrait qu'aggraver la situation.

5. En cinquième lieu, M. le Président, les institutions financières doivent avoir à leur disposition des capitaux suffisants. Cela ne fait aucun doute, mais cette question il faut l'aborder avec prudence. Les ressources ne peuvent tenir lieu d'une bonne gestion. Des ratios de capital plus élevés vont de pair avec des marges plus élevées. Il faut donc éviter de créer, par l'application de normes différentes, des inégalités sur le plan de la concurrence. A cause du caractère international de leur activité, les banques ne peuvent se plier à des exigences qui freineraient leur capacité concurrentielle sur les grands marchés mondiaux. La question des capitaux est donc très épineuxe et il convient de la cerner en tenant compte de ses multiples implications.

6. Sixièmement, M. le Président, en ce qui concerne la Société d'assurance-dépôts du Canada, je crois fermement que toute institution qui y adhère devrait être tenue de se conformer à des normes très hautes et très strictes. Cela vaut également pour les institutions membres constituées au niveau provincial. Soyons directs. La Société d'assurance-dépôts du Canada est l'instrument le plus efficace dont dispose le gouvernement fédéral pour assurer l'harmonisation des mécanismes de contrôle utilisés par les différentes provinces. Il convient donc de l'utiliser au maximum.

7. Septièmement, pour ce qui est de la réforme de la Société d'assurance-dépôts du Canada, nous croyons que certaines contraintes s'imposent. Il faut retenir le principe de la coassurance et maintenir les règlements dans les limites préétablies.

8. Enfin, huitièmement, M. le Président, on ne saurait exagérer l'importance d'une diversification des éléments d'actif sur le plan géographique et sectoriel. Les règles de prudence ne tiennent plus lorsqu'un grave déséquilibre économique se répercute sur un important pourcentage des actifs d'une banque. A ses débuts, il y a 153 ans, la BNE était une banque à caractère régional. Si nous n'avions pas, au cours des ans, étendu et diversifié notre activité, il nous aurait été impossible de survivre aux désastres qui, à diverses époques, ont frappé dans les provinces de l'Atlantique les industries de la pêche, du bois et la construction navale. Il est compréhensible qu'aujourd'hui, les faillites successives de plusieurs établissements de moindre envergure nous causent une vive inquiétude. Certains ont tendance à oublier les pertes énormes éprouvées par les établissements financiers durant la récession. Fin 1985, le total des pertes sur prêts subies par les banques à charte depuis 1981 s'élèvera à quelque $ 10 milliards. Des pertes d'une telle ampleur n'ont pu être absorbées que grâce à la diversité des opérations des grands établissements bancaires, qui, effectivement, ont joué le rôle d'amortisseur de choc au sein de l'économie canadienne.

M. le Président, ce sont là nos principales considérations sur la stabilité des institutions financières, à laquelle nous accordons notre priorité. Mais l'adaptabilité du système financier à la concurrence et aux besoins de la clientèle est d'égale importance.

Une des principales propositions du Livre vert--le projet de création de sociétés de portefeuille financières et les banques de l'Annexe C--touche à cette question. Elle se réfère, en effet, à l'érosion des quatre piliers du système, et au phénomène de l'internationalisation des structures au sein d'un contexte économique de plus en plus interdépendant.

Rien ne sert de pratiquer la politique de l'autruche et de refuser d'admettre ces réalités nouvelles. Les provinces en tiennent compte. Il en est de même des conglomérats, tels que Trilon, Power Corp., la Laurentienne, etc.

M. le Président, nous avons appuyé le projet de sociétés de portefeuille financières et des banques de l'Annexe C parce qu'à notre avis, il représentait la meilleure solution de rechange à maintes mesures restrictives qui s'opposent.

Nous croyons, tout d'abord, qu'une polyvalence accrue peut se révéler économiquement très avantageuse et dans notre régime compétitif, ce sont nos clients en définitive, qui en bénéficieront.

En deuxième lieu, nous nous rallions à l'argument du Livre vert selon lequel des mécanismes de réglementation et autres moyens de contrôle fonctionneront plus efficacement si les «quatre piliers» conservent leur autonomie dans le cadre d'une société de portefeuille financière. La formation de réseaux entre les membres permettrait de maximiser les avantages de cette intégration.

Enfin, M. le Président, le concept de la société de portefeuille financière et de la banque de l'Annexe C soulève le problème du décloisonnement du secteur financier, qui ne peut laisser personne indifférent.

Je comprends très bien la volonté des sociétés de fiducie d'étendre leur sphère d'activité, mais alors en quoi se distingueraient-elles des banques? Et si elles doivent devenir des banques--fort bien--mais veillons à ce qu'elles soient soumises à la même réglementation que les banques ou vice versa, et que les attributions soient les mêmes pour les unes et les autres. L'équité doit s'exercer dans les deux sens.

M. le Président, le Livre vert a tenté, de façon un peu indirecte, de remédier à une situation de fait créée par la séparation de moins en moins marquée entre les «quatre piliers». Peut-être existe-t-il de meilleures solutions. Il me semble, toutefois, que l'on a eu tendance à glisser trop

rapidement sur les vrais problèmes, dont n'ont pas tenu compte d'ailleurs plusieurs des intervenants du secteur non-bancaire.

Je conclus, M. le Président, en appuyant sur la nécessité de rétablir la stabilité de notre système financier, sans compromettre pour autant son adaptabilité. Il sera utile, à cet égard, de reconsidérer plusieurs des propositions du Livre vert. Je vous invite à examiner la question des sociétés de portefeuille financières à la lumière des impératifs de la concurrence au Canada et à l'étranger, de l'opportunité de maintenir le décloisonnement des «quatre piliers», et des imbroglios juridiques qui voilent le caractère distinctif des quatre secteurs et nuisent à l'uniformisation du système de surveillance et de réglementation.

Merci, M. le Président. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

APPENDICE "FNCE-60"

le 14 août 1985

L'honorable Barbara McDougall
Ministre d'État (Finances)
Cabinet du ministre d'État (Finances)
Ministère des Finances
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0G5

Madame,

Le Canadian Reinsurance Group est un réassureur canadien bien connu, qui appartient en propriété exclusive au Swiss Reinsurance Group - l'un des plus importants réassureurs au monde, ayant de nombreuses ramifications internationales grâce à ses filiales.

Puisque les propositions contenues dans le Livre vert sur la réglementation des institutions financières et dans son Supplément technique auront des répercussions sur les arrangements commerciaux de longue date du Groupe, nous aimerions

profiter de l'invitation qui a été lancée pour faire nos commentaires et suggestions dans le mémoire ci-joint.

Voici un résumé de l'essentiel des commentaires de ce mémoire:

1. Puisque les ententes de réassurance entre compagnies d'assurance affiliées ou liées ne nuisent à personne et sont productives, nous demandons qu'elles soient exclues des transactions intéressées interdites afin que l'on puisse poursuivre des relations d'affaires normales.

2. Nous ne sommes pas d'accord avec les propositions qui visent à interdire le chevauchement des postes de dirigeants entre institutions financières non affiliées et à imposer une limite de 25 % sur le chevauchement des postes de direction entre institutions financières affiliées.

3. Les propositions concernant les placements, qui imposent des limites sur les actions ordinaires et les prêts commerciaux, sont trop restrictives. Il faudrait étudier des solutions de rechange qui accordent une plus grande souplesse tout en maintenant des limites semblables sur le risque ultime.

4. Certaines des propositions, ayant trait aux sociétés de portefeuille financières, au plafond de 50 % pour la réassurance sans licence, aux soldes des agents, au plafond d'un p. 100 sur les achats ou ventes entre sociétés affiliées et aux prêts aux cadres et aux employés, sont quelque peu ambigües et nécessiteraient des éclaircissements dans le projet de loi à venir.

Merci de nous avoir donné l'occasion de participer au processus consultatif.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

M. Sales
Président

c.c. M. Robert Vaive
Greffier du Comité permanent
des finances, du commerce
et des affaires économiques
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

MÉMOIRE DU CANADIAN REINSURANCE GROUP AU MINISTRE D'ÉTAT (FINANCES)

SUJET: LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA : PROPOSITIONS À CONSIDÉRER

INTRODUCTION

Le Canadian Reinsurance Group est un réassureur canadien bien connu, ayant de nombreuses ramifications internationales grâce à ses affiliations avec le Swiss Reinsurance Group - l'un des plus importants réassureurs spécialisés au monde depuis 1863. Le Groupe est un intervenant actif du marché de l'assurance canadienne depuis plus de 70 ans et souscrit tous les genres de réassurance. En 1984, le volume des primes s'élevait à 230 millions de dollars et l'actif à 543 millions de dollars, alors que la compagnie comptait 92 employés.

Bien que le propriétaire ultime du Canadian Reinsurance Group soit la Swiss Reinsurance Company, la Canadian Reinsurance Co. (assurance générale) et la Canadian Reassurance Co. (assurance-vie) ont été incorporées au Canada et enregistrées en vertu de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et

britanniques dans les années 1950. De 1912 jusqu'à sa canadianisation, le Groupe fonctionnait au Canada comme une succursale du groupe Swiss.

Nous aimerions souligner qu'au fil des ans, nos actionnaires n'ont pas retiré de l'exploitation canadienne des profits qui constitueraient un taux de rendement intéressant sur les fonds engagés. Traditionnellement, notre compagnie mère s'engage à long terme auprès des marchés dans lesquels elle fonctionne, mais il est indéniable qu'une perturbation dans les arrangements actuels entre les sociétés affiliées de notre groupe rendrait l'opération canadienne encore moins attrayante.

Étant donné que les propositions contenues dans le Livre vert sur la réglementation des institutions financières et dans son Supplément technique auront des répercussions sur les arrangements commerciaux du Canadian Reassurance Group, nous aimerions profiter de l'occasion qui nous est offerte pour vous faire part de nos commentaires et suggestions afin que vous puissiez en tenir compte dans le cadre du processus de consultation.

INTERDICTION DES TRANSACTIONS AVEC LIENS DE DÉPENDANCE - RÉPERCUSSIONS SUR LES ARRANGEMENTS COMMERCIAUX

Les propositions qui touchent le plus les arrangements

commerciaux de notre organisation sont celles ayant trait à l'interdiction des transactions intéressées.

L'un des principaux rôles d'un réassureur est de fournir une assurance aux compagnies d'assurance en répartissant le risque ou les obligations assumés par les assureurs. L'existence de la réassurance permet aux assureurs de fonctionner dans un milieu concurrentiel et exigeant, et leur permet de répondre aux exigeances de leurs clients en fait de polices d'assurance tout en se protégeant du risque qui dépasse une somme jugée financièrement prudente.

Une partie des obligations assumées par les réassureurs sont souvent, à leur tour, réassurées ou rétrocédées afin que les réassureurs puissent conserver la capacité qu'exigent les compagnies d'assurance tout en se protégeant eux-mêmes des obligations qui dépassent un montant jugé financièrement prudent. Les contrats qui permettent aux réassureurs de répartir automatiquement le risque excessif d'une façon rentable sont connus sous le nom d'accords de rétrocession.

Ces accords de rétrocession sont souvent conclus avec des compagnies affiliées. Il faut souligner que ces accords

de rétrocession sont de véritables activités commerciales responsables et que le prix payé par les sociétés affiliées pour le risque est imposé par les forces du marché. Si nécessaire, nous pouvons le prouver.

Si l'interdiction prévue sur les transactions avec liens de dépendance devient loi, les accords de rétrocession de longue date, de notre groupe avec ces compagnies affiliées, deviendront illégaux. Par conséquent, cela diminuera notre capacité d'environ 50 %, puisque nous ne pourrons plus répartir efficacement le risque à moins d'abandonner notre politique de prudence quant à la somme des obligations que nous pouvons assumer nous-mêmes.

Cette proposition aura des répercussions non seulement sur notre compagnie, mais sur la capacité du marché en général, puisque nous sommes l'un des deux plus importants réassureurs détenteur de licence au Canada et puisque les autres réassureurs possèdent des accords semblables de rétrocession avec leurs sociétés affiliées, accords qui deviendraient également illégaux.

Si la capacité est grandement réduite, le climat commercial du Canada en sera affecté. Bon nombre de compagnies de taille

moyenne ou importante et de nouvelles entreprises seront incapables d'obtenir une assurance suffisante, ce qui diminuera leur viabilité puisqu'un grand nombre de propriétaires ne voudront pas assumer le risque garanti par les assureurs et auront probablement des difficultés à obtenir du financement.

En outre, le recours très utile aux compétences relatives aux marchés étrangers, dont les entreprises canadiennes bénéficient à l'heure actuelle grâce à leurs rétrocessionnaires, ne leur sera plus offert.

De fait, on pourrait soutenir que si les accords de réassurance ne sont pas exemptés de l'interdiction qui frappe les transactions avec liens de dépendance, on nuira aux principes suivants, énoncés dans le Livre vert, à savoir: promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité; élargir les sources de crédit; assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier; promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique intérieure.

Les accords de réassurance, plus particulièrement ceux conclus entre compagnies affiliées, n'appartiennent pas à la catégorie des transactions intéressées nuisibles et abusives

au sujet desquelles on s'est inquiété, par exemple, les prêts, la vente des éléments d'actif, etc.

Par conséquent, puisque les ententes de réassurance entre les compagnies d'assurance affiliées ou liées ne sont pas nuisibles, mais plutôt productives, nous demandons qu'elles soient exclues des transactions intéressées interdites afin que l'on puisse poursuivre des relations commerciales normales. Plutôt qu'une interdiction générale, nous suggérons une ratification par le surintendant des Assurances à titre de mesure de sécurité.

INTERDICTION DES TRANSACTIONS AVEC LIENS DE DÉPENDANCE - RÉPERCUSSIONS SUR LES CONSEILS D'ADMINISTRATION

Les propositions ayant trait aux conseils d'administration auraient également des répercussions sur la structure de notre organisation.

Si l'on interdit le chevauchement des postes de membre du conseil entre institutions financières non affiliées, quelques-

uns de nos dirigeants ne pourront plus faire partie du conseil d'administration.

Cela semble injuste, puisque les directeurs touchés ne possèdent pas d'intérêts substantiels dans les institutions affiliées, puisque leur apport particulier sur le plan économique est d'une grande utilité et puisque nos relations d'affaires avec les institutions affiliées semblent suivre les lignes directrices proposées.

En outre, si le chevauchement des membres du conseil d'administration entre institutions financières affiliées est limité à 25 %, il faudra modifier la structure de nos conseils d'administration. À notre avis, on n'atteint aucun objectif utile par un plafond excessivement bas, plus particulièrement dans un cas comme le nôtre où les compagnies affiliées appartiennent en propriété exclusive à une société mère et sont régies par le même texte de loi. Il semblerait plus approprié que l'on soit tenu de recruter un tiers des directeurs à l'extérieur si l'on veut améliorer l'objectivité lors des délibérations du conseil tout en perturbant le moins possible les conseils d'administration existants.

RÈGLES DE PLACEMENT - COMPAGNIES D'ASSURANCE GÉNÉRALE

Les propositions de placement qui affectent le plus le portefeuille du Groupe sont les limites suggérées sur les actions ordinaires et les prêts commerciaux.

Bien que le portefeuille d'actions ordinaires du groupe respecte la disposition actuelle d'un maximum de 25 % du total de l'actif, la majoration du plafond à 100 % de l'avoir des actionnaires forcerait l'une de nos compagnies à disposer de 10 millions d'avoirs à leur valeur aux livres - un tiers du portefeuille de l'avoir - ce qui aurait de graves conséquences fiscales.

Une solution de rechange, qui offre une plus grande flexibilité tout en conservant des limites semblables au risque final, serait de majorer les limites des actions ordinaires à 150 % de l'avoir des actionnaires tout en conservant la même limite combinée de 150 % sur les biens immobiliers et les actions ordinaires.

Les restrictions prévues de 5 % du total de l'actif sur les prêts commerciaux exigeraient également une restructura-

tion de nos portefeuilles du fait que nous détenons un grand nombre d'obligations et de débentures d'entreprises bien cotées, p.ex. des débentures de Bell Canada. Il y aurait peut-être lieu de ne pas imposer de limites sur les instruments de dette qui répondent à certains tests de qualité, comme c'est présentement le cas, et d'imposer une restriction sur tous les autres prêts commerciaux.

PRÉCISIONS REQUISES AU SUJET DES PROPOSITIONS SUIVANTES

Il y a quelques propositions qui nous semblent légèrement ambigües et qu'il y aurait lieu de préciser dans le texte de loi à venir.

SOCIÉTÉS DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRES

Selon le Livre vert, il serait obligatoire d'établir une société de portefeuille financière lorsque l'un des actionnaires détient plus de 10 % des actions votantes de deux institutions financières ou plus fonctionnant en vertu de lois différentes. Bien que l'on retrouve ce principe dans le Supplément technique, il y a un écart. À la page 20, on y

déclare: "Une société de portefeuille qui compte parmi ces compagnies affiliées une institution financière réglementée au niveau fédéral devrait former une société de portefeuille financière réglementée."

On suppose que dans un cas comme le nôtre, où une société de portefeuille détient plus de 10 % des actions votantes de deux institutions financières ou plus constituées en vertu de la même loi, il ne serait pas nécessaire d'établir une société de portefeuille financière. Néanmoins, cette question doit être éclaircie.

PLAFOND DE 50 % SUR LA RÉASSURANCE SANS LICENCE

On propose que les compagnies de souscription directe n'aient pas le droit de prendre plus de 50 % de leur réassurance auprès de réassureurs ne détenant pas de licence. Cela s'applique-t-il également aux compagnies de réassurance et à leurs accords de retrocession ?

SOLDES DES AGENTS

On déclare que la période au cours de laquelle les primes exigibles des agents peuvent être reconnues comme éléments d'actif sera raccourcie. Cette proposition s'applique-t-elle également aux réassureurs ? Si c'est le cas, veuillez prendre note que l'imposition d'une telle contrainte rendrait la vie des réassureurs nationaux très difficile et celle de ceux qui transigent sur le plan international pratiquement impossible à cause des divers délais comptables nécessaires.

PLAFOND D'UN P. 100 SUR LES ACHATS OU LES VENTES ENTRE COMPAGNIES AFFILIÉES

Le plafond d'un p. 100 des dépenses ou du revenu total est ambigü puisqu'il n'est pas clair si le 1 % s'applique sur une base de service individuel ou sur une base globale et s'il s'applique au moins élevé ou au plus élevé des deux : les dépenses ou les revenus.

PRÊTS AUX DIRIGEANTS ET AUX EMPLOYÉS

En ce qui à trait aux prêts hypothécaires, vise-t-on, par la disposition, à ce que toute modalité particulière accordée aux employés rende les prêts hypothécaires illégaux ?

RÉSUMÉ

À la suite de notre étude des propositions contenues dans le Livre vert et son Supplément technique, nous pouvons résumer nos commentaires comme suit:

1. Puisque les ententes de réassurance entre compagnies d'assurance affiliées ou liées ne nuisent à personne et sont productives, nous demandons qu'elles soient exclues des transactions intéressées interdites afin que l'on puisse poursuivre des relations d'affaires normales.

2. Nous ne sommes pas d'accord avec les propositions qui visent à interdire le chevauchement des postes de dirigeants entre institutions financières non affiliées et à imposer une limite de 25 % sur le chevauchement des postes de direction entre institutions financières affiliées.

3. Les propositions concernant les placements, qui imposent des limites sur les actions ordinaires et les prêts commerciaux, sont trop restrictives. Il faudrait étudier des solutions de rechange qui accordent une plus grande souplesse tout en maintenant des limites semblables sur le risque ultime.

4. Certaines des propositions, ayant trait aux sociétés de portefeuille financières, au plafond de 50 % pour la réassurance sans licence, aux soldes des agents, au plafond d'un p. 100 sur les achats ou ventes entre sociétés affiliées, et aux prêts aux cadres et aux employés, sont quelque peu ambigües et nécessiteraient des éclaircissements dans le projet de loi à venir.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Co-operative Credit Society Limited:
Jonathan Guss, Vice-President and General Counsel.

From the Credit Union Central of Ontario:
Ed Grad, Chief Executive Officer.

From The Co-operators Group:
Gordon Sinclair, President;
Teunis Haalboom, Chief Executive Officer.

From the Insurance Bureau of Canada:
John Lyndon, President;
Alex Kennedy, Vice-President and General Counsel;
Robert Bethell, President and C.E.O., Canadian General Insurance Group.

From the Reinsurance Council of Canada:
Don Batten, Chairman and C.E.O., and President, Mercantile and General.

From the Bank of Nova Scotia:
C.E. Ritchie, Chairman and Chief Executive Officer;
R.L. Brooks, Executive Vice-President;
J.A.G. Bell, President.

From the Canadian Reinsurance Company:
Michael Sales, President and Chief Executive Officer.

De la Société canadienne de crédit coopératif limitée:
Jonathan Guss, président et avocat-conseil général.

De la «Credit Union Central of Ontario»:
Ed Grad, chef de la direction.

Du Groupe «Co-operators»:
Gordon Sinclair, président;
Teunis Haalboom, chef de la direction.

Du Bureau d'assurance du Canada:
John Lyndon, président;
Alex Kennedy, vice-président et avocat-conseil général;
Robert Bethell, président et chef de la direction, Groupe «*Canadian General Insurance*».

Du Conseil de recherche en réassurance du Canada:
Don Batten, président et chef de la direction, et président «*Mercantile and General*».

De la Banque de Nouvelle-Écosse:
C.E. Ritchie, président et chef de la direction;
R.L. Brooks, vice-président exécutif;
J.A.G. Bell, président.

De la «Canadian Reinsurance Company»:
Michael Sales, président et chef de la direction.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publicatio

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 64

Tuesday, September 17, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 64

Le mardi 17 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance, Trade and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Louis Plamondon

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
Nic Leblanc
George Minaker
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Robert Toupin
Bernard Valcourt
Norm Warner
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Louis Plamondon

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Charles Hamelin
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Andrew Witer

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee



Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 17, 1985
(90)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:11 o'clock p.m. this day, the Vice-Chairman, Louis Plamondon, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Donald Johnston, Claude Lanthier, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

Alternate present: Murray Dorin.

Witnesses: *From the Economic Council of Canada*: David W. Slater, Chairman; André Ryba, Director, 23rd Annual Review.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.*: E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates*: Dennis Madden. *Consultant*: Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

David Slater made a statement and with André Ryba answered questions.

The Chairman authorized that the brief submitted by the Economic Council of Canada be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "FNCE-61"*).

At 9:50 o'clock p.m., the Committee ajourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 SEPTEMBRE 1985
(90)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 20 h 11, sous la présidence de Louis Plamondon (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Donald Johnston, Claude Lanthier, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

Substitut présent: Murray Dorin.

Témoins: *Du Conseil économique du Canada*: David W. Slater, président; André Ryba, directeur, 23e Exposé annuel.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»*: E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»*: Dennis Madden. *Consultant*: Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule no nº 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*); et de son ordre de renvoi du jeudi 27 juin 1985, relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (*voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*).

David Slater fait une déclaration, puis lui-même et André Ryba répondent aux questions.

Le président permet que le mémoire présenté par le Conseil économique du Canada figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (*voir appendice «FNCE-61»*).

A 21 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Tuesday, September 17, 1985

• 2011

Le vice-président: À l'ordre!

Dans le cadre de son mandat portant sur les institutions financières au Canada, le Comité accueille ce soir le Conseil économique du Canada. M. Slater, le président, va nous présenter les gens qui l'accompagnent. Nous avons déjà reçu votre document que nous considérons comme déposé. Nous vous demandons d'en faire un bref résumé. Votre rapport préliminaire est également entre les mains des membres du Comité.

A vous la parole, monsieur le président.

Mr. David W. Slater (Chairman, Economic Council of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman. I welcome the opportunity to try to assist the committee in its work. My introductory remarks will be very brief because the most important activity is the attempt that we might make to answer your questions.

As you have indicated, Mr. Chairman, we have sent in a brief and we have tabled some opening remarks, and I will speak briefly to them.

I am torn between a sense of irresponsibility and responsibility tonight in that I will be retiring as Chairman of the Council in another six weeks, and that tempts one to irresponsibility, but I intend to go on working, not full time, but as a serious-minded person, which leads me to think I ought to behave myself and be responsible.

We have drawn on the past work of the council on financial matters, particularly taking off from a study which we called Efficiency Regulation, which was a report on deposit taking institutions.

Le Conseil économique s'est, depuis toujours, intéressé à l'évolution du système financier canadien. Vous vous rappelez pobablement la publication en 1976 du rapport *Efficacité et Réglementation—une étude des institutions financières de dépôts* qui proposait un cadre flexible pour augmenter la concurrence entre les institutions de dépôts et qui avait recommandé l'introduction de la réglementation par fonction.

Council has done a number of other pieces of work in the financial area subsequently and is currently engaged in work on financial regulation and capital markets, which we have been planning on publishing in the next calendar year perhaps in connection with our annual review.

I have to distinguish the role of the council for myself. The council itself has not recently taken a consensus stand on financial matters, so I draw, first of all, on their earlier work

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mardi 17 septembre 1985

The Vice-Chairman: I call this meeting to order!

Under the terms of its mandate concerning Canada's financial institutions, the committee will hear tonight from the Economic Council of Canada. Mr. Slater, the Council's Chairman, will introduce his colleagues. We have already received your document which is considered tabled before the committee and we would ask you to summarize it. The committee has also received your preliminary report.

You have the floor, Mr. Chairman.

M. David W. Slater (président, Conseil économique du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis heureux de pouvoir participer aux travaux du Comité. Mes remarques liminaires seront très brèves car ce qui importe le plus, c'est la période consacrée aux questions, auxquelles nous nous efforcerons de répondre.

Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, nous avons déposé un mémoire et une copie des remarques liminaires, dont je discuterai brièvement.

Ce soir, je me sens tiraillé entre d'une part une certaine irresponsabilité et d'autre part, mon sens des responsabilités, puisque je quitterai mon poste de président du conseil dans six semaines, ce qui me pousse à sombrer dans l'irresponsabilité, mais je compte continuer de travailler, non pas à plein temps, mais de façon consciencieuse néanmoins. Par conséquent, je me dois de surveiller ma conduite et d'assumer mes responsabilités.

Nous nous sommes inspirés des travaux entrepris dans le domaine financier par le conseil, particulièrement d'une étude intitulée «Efficacité et réglementation», qui porte sur les institutions de dépôts.

Since its inception, the Economic Council of Canada has followed closely the evolution of the Canadian financial system. You may recall that our 1976 publication entitled "Efficiency and Regulation—A Study of Deposit Taking Financial Institution" proposed a flexible framework for increasing competition between deposit-taking institutions and recommended the introduction of regulation by function.

Par la suite, le Conseil a également effectué un certain nombre d'autres travaux dans le domaine financier et actuellement, il étudie la réglementation du système financier et des marchés de capitaux, travaux qui devraient prendre fin au cours de la prochaine année civile au moment où nous publierons un rapport sur ces questions, peut-être dans le cadre de notre rapport annuel.

Je dois maintenant me démarquer quelque peu du rôle du Conseil. En effet, le Conseil n'a pas jusqu'à ce jour pris position sur les questions financières et c'est pourquoi je vais tout d'abord me reporter aux travaux déjà effectués par lui,

[*Texte*]

and then I take personal responsibility for the comments on the current issues.

My colleagues at the table are André Ryba, who is the project director of our work on financial institutions, and Keith Patterson who is a senior economist with the council.

First, a very brief word on the general milieu. You have heard a great deal already about the rapid changes in the financial system in the last few years, about advances in technology, integration of elements of the financial system, financial and non-financial agglomeration, and I do not think there is anything I particularly can add to that background.

• 2015

One factor that seems to be in the material that has been put to you has perhaps not had as much emphasis as I think it should have, and that is the inflation and deflation experience of the Canadian economy. From about the middle 1960s, or certainly the later-1960s on, into the early 1980s, this country went through one of the largest, most sustained inflationary developments in its history, and that I think has had a profound effect on the things you are considering. But even more it has been followed by one of the most rapid deflationary experiences, policy-driven deflationary experiences, that this . . .

The Vice-Chairman: Why do you think they are policy driven?

Mr. Slater: Because it is a deliberate part of the policy—in this country and in other countries, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Are you blaming the government totally for the deflation?

Mr. Slater: No. It is part of what went on in the world, as you know.

The point is the long period of escalation and inflation to double-digit rates was accompanied, I think, by extraordinary rates of growth and financial claims. The financial institutions have seldom had a period of rapid growth of their assets and liabilities in their history by widespread over-leveraging of financial and non-financial businesses, by the development of a host of new instruments and attitudes. Deflation, plus the structural readjustment in commodity and many property prices, put the system under extraordinary strains.

While we hope that experience is one of, you cannot count on that, and thus the financial system has to have a robustness to cope with major shocks of that sort. There are enormous prizes and enormous problems to ride the inflationary rollercoaster, and part of what you people are having to wrestle with is the undoing of that particular ride.

Now, just a few words about the general approach to structure and regulation. As we have put it in our material, as

[*Traduction*]

pour ensuite faire des observations sur les questions de l'heure, observations dont j'assume personnellement la responsabilité.

Je suis accompagné aujourd'hui de M. André Ryba, qui est chargé du projet que nous menons actuellement sur les institutions financières, et de Keith Patterson, économiste principal du conseil.

J'aimerais tout d'abord dire quelques mots au sujet de la conjoncture. Vous avez beaucoup entendu parler de l'évolution rapide que connaît le système financier depuis quelques années, des progrès technologiques et de l'intégration de certains éléments des systèmes financiers et non financiers, et je ne crois pas être en mesure de m'étendre là-dessus.

Dans la documentation que nous avons déposée auprès du comité, nous avons relevé un facteur auquel on n'accorde pas l'attention voulue, il me semble, c'est-à-dire l'alternance de tendances inflationnistes et déflationnistes qu'a connues l'économie canadienne. Vers le milieu ou la fin des années 60 jusqu'au début des années 80, l'économie canadienne a en effet connu une des périodes inflationnistes les plus longues de l'histoire et je crois que cela a eu des répercussions très marquées sur les questions à l'étude. Plus marquante encore a été la période déflationniste qui a suivi rapidement, et qui était imputable aux politiques adoptées à l'époque.

Le vice-président: Selon vous, pourquoi cette tendance est-elle attribuable aux politiques adoptées à l'époque?

M. Slater: Parce que la politique adoptée favorisait nettement une telle tendance, tant au Canada qu'à l'étranger, monsieur le président.

Le vice-président: Jetez-vous le blâme entièrement sur le gouvernement fédéral?

M. Slater: Non. Cette tendance s'est manifestée à l'échelle mondiale, comme vous le savez.

Le fait est que l'escalade soutenue des taux d'inflation, qui ont dépassé 10 p. 100, s'est accompagnée à mon sens de taux de croissance et de réclamation extraordinairement élevées. Les insitutions financières n'ont que rarement connu une période de croissance aussi rapide de leurs actifs et de leurs passifs, phénomène attribuable au ratio d'endettement excessif qui avait cours à l'époque chez les institutions financières et non financières, et aussi à l'introduction de toute une gamme de nouveaux instruments et de nouvelles attitudes. La déflation, assortie d'un réalignement structurel des prix des produits de base et d'un grand nombre de produits immobiliers, a produit des tensions extraordinaires au sein du système.

Nous espérons que tout cela est du passé, sans en être sûrs il est vrai, et nous en concluons que le système financier doit être suffisamment robuste pour parer aux grands chocs de ce genre. Les montagnes russes inflation-déflation comportent d'énormes récompenses et d'énormes problèmes et le comité devra s'attaquer, entre autres tâches, au moyen d'éliminer ces tendances.

J'aimerais maintenant vous dire quelques mots au sujet de notre approche globale de la structure et de la réglementation.

[*Text*]

we see it, a central trade-off question, a central balancing question that faces you is the balancing between considerations of efficiency and considerations of solvency. In the council's earlier work, as I have indicated, we recommended strongly going for increased competition, for flexibility, and for regulation by function of the financial institutions.

In thinking about the trade-off between solvency and efficiency, we are not talking in case of efficiency of some kind of high-falutin abstract kind of concept. Efficiency as we have thought about it is very low level. It consists of good banking and financial services for ordinary Canadians at low cost, meeting the diverse tastes and needs of ordinary people; and that is what efficiency is about. The question of providing efficiency in that sense and balancing it up against the considerations of solvency is at the heart of your issues.

There are not absolutes. You cannot have absolute solvency with no consequences for other considerations. As indicated in the opening remarks in our brief, if I were put today to the question of where you would put the greatest weight, I would put it on the side of solvency of the system. You could tolerate a measure of inefficiency, and in many years of the Canadian banking system, in particular, we had a relatively inefficient system, but we had one which was solvent and robust and could be counted upon; and that was worth a great deal, indeed.

Now, while I put solvency at the top of the list, I certainly would not regard that questions of efficiency should be dismissed, and I am sure from following your work that it is very much on your mind.

In approaching the green paper, the Wyman report and so on, which are your concerns now, I think that, while we welcome the green paper, we feel that it has not taken fully into consideration some of the trade-offs. It does seem to me to suggest too rigid a regulatory approach. I think there should be more of an aim for flexibility, consistent with consumer protection.

• 2020

I personally think there is a great deal of merit in a simple approach, perhaps in letting the trust and loan companies make commercial loans without going through the artifice of a holding company—a C bank. But of course, in line with our earlier views about regulation by function, there is very, very much a view that if an institution opts into an activity, it carries the baggage of regulation which goes with that—the baggage of obligations. And certainly if it is going to be engaging in banking-type activities, it should carry the baggage of banking-type regulation. We think it is possible to combine some emphasis on flexibility of function, regulation by function, and regulation by institution.

We recognize that you are facing terribly difficult problems in matters of ownership. Many of us would take the view that

[*Translation*]

Comme nous l'avons exposé dans notre documentation, nous croyons que le comité devra au premier chef trouver des compromis et établir l'équilibre entre d'une part l'efficacité et d'autre part la solvabilité. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le conseil a vigoureusement recommandé un accroissement de la concurrence, une plus grande souplesse et une réglementation par fonction des institutions financières.

En ce qui concerne l'équilibre entre la solvabilité et l'efficacité, il convient de signaler que pour nous, efficacité n'est pas une notion abstraite et farfelue. À notre sens, l'efficacité tient au gros bon sens et consiste à offrir aux Canadiens moyens des services bancaires et financiers à prix modiques et qui répondent aux besoins et aux goûts des consommateurs. Pour nous, c'est cela l'efficacité. Cette notion d'efficacité qu'il faut assurer et l'équilibre qu'il faut établir entre elle et la solvabilité sont au coeur des questions que doit étudier le comité.

Efficacité et solvabilité ne peuvent être considérées isolément. La solvabilité absolue a inévitablement des conséquences sur les autres facteurs qui interviennent. Comme je l'ai dit dans mes remarques liminaires, si l'on me demandait aujourd'hui lequel des deux facteurs est le plus important, je pencherais du côté de la solvabilité du système. On peut tolérer un certain degré d'inefficacité, l'inefficacité relative qui a marqué le système bancaire canadien pendant plusieurs années en témoigne, mais il faut que le système soit solvable, vigoureux et fiable. Cela joue pour beaucoup, en effet.

Si pour moi la solvabilité vient en tête de liste, cela ne veut pas dire que j'écarte du revers de la main la question de l'efficacité. Ayant suivi de près vos travaux, j'ai aussi constaté qu'elle vous tient énormément à coeur.

En ce qui concerne le Livre vert, le rapport Wyman et les autres documents pertinents que le comité est appelé à étudier, nous croyons qu'on ne tient pas entièrement compte dans le livre vert de certains compromis auxquels il faudra arriver. L'approche qui y est préconisée me semble reposer sur une réglementation trop rigide. Je crois qu'il faudrait avoir davantage de souplesse, sans pour autant négliger la protection du consommateur.

Personnellement, je crois que plusieurs facteurs plaident en faveur d'une approche simple qui pourrait consister par exemple à accorder aux compagnies de fiducie et de prêts le droit de consentir des prêtes commerciaux sans avoir à passer par une société de portefeuille, c'est-à-dire une banque de l'annexe C. Bien entendu, le principe de réglementation par fonction que j'ai exposé tout à l'heure obligerait, certains le croient très fermement, les institutions qui décident de s'adonner à une activité donnée, à respecter les règlements et d'assumer les responsabilités en conséquence. Chose certaine, si une institution mène des activités du type bancaire, elle devrait être assujettie à l'ensemble de la réglementation appropriée. Nous croyons qu'une certaine souplesse des fonctions, la réglementation par fonction et la réglementation par institution peuvent coexister.

Nous reconnaissons que le problème de la propriété auquel doit s'attaquer le Comité est extrêmement complexe. Si bon

[*Texte*]

if we had our druthers we certainly would go for wide ownership instead of narrow. Yet there are problems of rolling back the clock. We also know there is no single one-to-one correspondence between wide ownership and good behaviour, although we do recognize that wide ownership and some of the things that have gone with it have carried fewer risks of self-dealing and conflict of interest in the Canadian circumstances—not only in the Canadian circumstance but also in banking and financial systems all over the world. But if you go for narrow ownership and mixtures of narrow and wide ownership, then it seems to me that the regulation approach has to be tailored to that diversity of ownership.

We feel that major attention has to be given to federal-provincial aspects of your subject-matter. It is impossible, as I see it in this country, to deal with regulation of financial institutions without recognizing that provincially chartered institutions are going to have to be responsible in relationship to federal regulation, federal responsibility; that federally chartered institutions are going to have to be responsible to the federal jurisdictions too. We do believe that deposit insurance needs an overhaul.

A number of the suggestions like co-insurance and differential insurance rates among institutions, while superficially attractive, seem to us to impose a lot of difficulties. One of the problems of co-insurance is that they do point a finger at some institutions compared with others, and the problem of differential insurance fees among kinds of institutions similarly; differential charges for inspection similarly. I think the problem of volatility of deposits and runs of deposits from one institution to another could very well be a by-product of a sharp differentiation in the treatment of various institutions from the point of view of deposit insurance.

With those remarks, Mr. Chairman, I would offer to do our very best to answer questions and to be of as much help to the committee as possible in their very important and difficult task.

Le vice-président: Merci monsieur. Pour les questions nous commençons avec vous, monsieur Johnston.

Mr Johnston: Thank you, Mr. Chairman. Just a couple of very short questions.

Let me put it to you this way, Dr. Slater. Is it your view that the situation we find ourselves in has been driven by a need of consumers to have these flexible instruments, or have we simply watched this situation evolve without the adequate regulation of function, as you have suggested, so that we have now reached the point where we have to respond to it as a federal government? I think this is a matter of some debate. I know you treated it in your paper, but you did not deal with it specifically here. So is there really a consumer demand for new flexible instruments and the kind of flexibility we are looking to?

[*Traduction*]

nombre d'entre nous sont en faveur d'un régime où la propriété serait répartie entre un grand nombre d'actionnaires, plutôt qu'entre quelques-uns seulement, nous ne sommes pas sans savoir néanmoins qu'il n'est pas facile de revenir sur ses pas. Nous savons également que la propriété répartie entre un grand nombre d'actionnaires n'est pas toujours synonyme de comportement irréprochable, bien que nous reconnaissions que cette structure et certaines des modalités applicables réduisent les risques de transaction intéressée et de conflit d'intérêts dans le contexte canadien et également dans le contexte des systèmes bancaires et financiers internationaux. Cependant, il me semble que si l'on opte pour un régime variable où la propriété peut être répartie entre plusieurs ou quelques actionnaires, il faudra adapter l'approche de réglementation en conséquence.

Nous croyons également qu'il faudra accorder énormément d'importance à la coordination fédérale-provinciale. A mon sens, il est impossible au Canada de réglementer les institutions financières sans reconnaître le fait que les institutions ayant une charte provinciale assument certaines responsabilités sous le régime de la réglementation fédérale et que les institutions ayant une charte fédérale devront assumer leurs responsabilités envers les instances fédérales. Nous croyons en outre que le régime d'assurance-dépôts doit être réorganisé de fond en comble.

Les diverses propositions mises de l'avant, telles que la coassurance et les taux d'assurance différentiels d'une institution à l'autre, bien qu'attrayantes à première vue, nous semblent comporter de nombreuses difficultés. La coassurance présente, entre autres problèmes, celui d'un traitement de faveur pour certaines institutions, et il en va de même pour les taux d'assurance différentiels entre institutions et les frais différentiels exigés au titre des inspections. Je crois que le problème de la volatilité des dépôts et celui de la ruée des déposants d'une institution à une autre pourrait bien être le résultat des régimes extrêmement différents appliqués aux diverses institutions au chapitre de l'assurance-dépôts.

Monsieur le président, voilà mes remarques liminaires. Nous sommes maintenant tout à fait disposés à répondre à vos questions et à faire tout notre possible pour aider le Comité à exécuter son mandat fort important et difficile.

The Vice-Chairman: Thank you, sir. Mr. Johnson will ask the first question.

M. Johnston: Merci, monsieur le président. J'ai quelques questions très brèves.

Monsieur Slater, croyez-vous que la situation actuelle est le résultat d'un besoin manifesté par les consommateurs pour ces instruments flexibles, ou avons-nous tout simplement été impuissants devant les lacunes de la réglementation par fonction, comme vous le suggérez, si bien qu'aujourd'hui, le gouvernement fédéral n'a d'autre choix que de prendre des mesures? Je crois que cette question pourrait susciter des débats fort intéressants. Vous en avez discuté dans votre document, mais vous ne l'avez pas soulevé expressément dans votre exposé oral. Les consommateurs ont-ils vraiment demandé l'introduction de ces nouveaux instruments souples et exigent-ils la souplesse dont vous avez parlé?

[*Text*]

Mr. Slater: Mr. Chairman, I believe that the overlapping competitive arrangements among various institutions in carrying out various banking and regulated functions on the whole has been a good thing. It has, I think, been driven as much by the interest of consumers in getting good products at good prices as by the institutions in doing that. I think the outstanding examples are the vast improvement in the mortgage arrangements in the country which followed the successive changes in the Bank Act and the vast improvement in the terms under which consumer finance has become available, given changes in the Bank Act and related acts.

• 2025

It does seem to me, using the term "consumers" broadly, that there continue to be some kinds of financial service in our country which are not all that well done, and in which some further opportunity at least for innovation and competition would be useful. As an example, long-term farm finance is still badly done in this country. As another example, venture capital financing is rather badly done in this country still. There are other aspects of financial service that are not done all that well. I think there is a hope that some flexibility and some competition will encourage kinds of improvements similar to those that have taken place with the development of competition thus far.

Mr. Johnston: You mentioned two as examples, long-term farm financing and venture capital financing. Do you see anything in these proposals which is likely to provide better financing instruments in those two specific areas?

Mr. Slater: In the green paper proposals or in the Wyman report, Mr. Johnston?

Mr. Johnston: Yes, either.

Mr. Slater: I do not think there is anything specific in the green paper that assures that a particular need might be met. But there is a belief that if some additional scope is given to some of the existing financial institutions or those that may develop, they may find niches and provide a good service. I certainly do not see anything that addresses long-term farm financing.

Mr. Johnston: Let me put another question to you, about the flexibility and ability to provide service to Canadian consumers. As you know, the banks argue that with their branch banking system and with their being excluded from these reforms at this time, major innovations in services which could be rendered to Canadian consumers are going to be neglected because they are being excluded. How do you react to that argument?

I might add, just as part of that, they also would argue that the competition that will be provided from a banking point of view will already be provided in that segment of the market which is already intensely competitive, and it will do very little

[*Translation*]

M. Slater: Monsieur le président, je crois qu'en règle générale, le chevauchement des structures concurrentes entre les diverses institutions qui assument diverses fonctions bancaires et de réglementation a donné de bons résultats. Je crois que c'est tout autant le résultat de l'intérêt manifesté par les consommateurs qui veulent obtenir des produits de qualité à des prix raisonnables que des efforts des institutions en ce sens. Cela est illustré de façon très probante par la très importante amélioration des arrangements hypothécaires au pays, issue des modifications apportées à Loi sur les banques, et aussi par l'amélioration très marquée des conditions offertes au consommateur qui désire emprunter, amélioration qui, elle aussi, découle des modifications apportées à la Loi sur les banques et aux lois connexes.

Si l'on utilise l'expression «consommateur» dans son sens large, on constate que certains services financiers dispensés au pays laissent beaucoup à désirer et qu'il y aurait lieu de permettre aux institutions d'innover et de se faire concurrence. Je vous cite l'exemple du financement agricole à long terme et du financement des capitaux de risque, qui sont d'assez mauvaise qualité au Canada. D'autres exemples existent également. L'accroissement de la concurrence a déjà produit des effets positifs et nous entretenons l'espoir que si nous allons plus loin en ce sens et si nous assouplissons le système, d'autres améliorations s'ensuivront.

M. Johnston: Vous avez donné l'exemple du financement agricole à long terme et celui du financement des capitaux de risque. Croyez-vous que les propositions mises de l'avant sont susceptibles d'améliorer les instruments de financement dans ces deux domaines précis?

M. Slater: Vous parlez des propositions que renferme le Livre vert ou de celles que renferme le rapport Wyman?

M. Johnston: L'un ou l'autre.

M. Slater: Je ne crois pas que le Livre vert renferme de propositions bien spécifiques à cet égard. Certains croient néanmoins que si l'on donne davantage de pouvoirs aux institutions financières existantes ou à venir, elles pourront se trouver des créneaux sur le marché et fournir des services de qualité. Cependant, je n'y vois aucune solution au problème du financement agricole à long terme.

M. Johnston: J'aimerais maintenant poser une autre question au sujet de la souplesse et de la capacité de desservir le consommateur canadien. Comme vous le savez, les banques prétendent que le système bancaire actuel, reposant sur des succursales, et le fait que les banques se trouvent exclues des réformes à l'heure actuelle, ne favorisent pas l'introduction de services novateurs destinés au consommateur canadien. Qu'en pensez-vous?

J'ajouterais également que les banques feraient également valoir que la concurrence au chapitre des fonctions bancaires existe déjà dans ce secteur où la concurrence est déjà fort intense, et qu'une concurrence accrue touchera très peu les

[*Texte*]

for the rural communities and other areas which historically have been served by the chartered banks.

Mr. Slater: My reaction is this. First off, the banks in their own brief excluded comments on the caisse-populaire movement and the credit unions because they said nothing that affects those institutions is in play at this stage. By excluding those institutions, they have excluded what have probably been the most innovative institutions in serving the rural community. It is hard to find anything more innovative than the caisse movement in Quebec in this respect.

The second thing is that I think it is fair to say that the banks in a lot of rural communities and for a lot of small borrowers have been innovative.

• 2030

I do not think one can take it that they have been such overwhelmingly great performers that one should think the job of providing service in a rural area is entirely satisfactorily provided by the banks. I do not think it does any harm for them to have some competition. I guess the general position I would take is that there is no harm, and indeed there can be good, in giving to institutions, small and large, the opportunity to offer services providing that if they do offer those services the protection of the ordinary person and the solvency of the institutions is given great prominence.

Mr. Johnston: What of the banks' argument that if we go this way fine, but we should all be dealt with at the same time—the whole system should be restructured and launched from the same starting gate?

Mr. Slater: I think that is an argument with some merit, but I find it very hard to believe that anything very fundamental is going to happen in the financial system of the country if it takes two or three more years before the banking system comes up for the review they would be going through in the normal course of events. I think it is perfectly fair for the banking system to say we should get attention too, but it may very well be that for perfectly good reasons these things have to be taken a step at a time. It certainly is clear that the trust and loan companies have been waiting quite a long time for some response to what had been quite a long time ago acknowledged as their turn in following the kind of opening up of opportunities that had been given to the banking community.

Mr. Johnston: I have one last question if I may, Mr. Chairman. You mentioned regulation by function as being the preferred route as far as you are concerned. What about entry? In other words, provincial institutions could be incorporated in vast numbers; if I understood you correctly any of those, for example, could become banks provided they met the regulatory requirements laid down in the Bank Act. That would be quite far-reaching, it seems to me. Have you carried that further in your 1976 paper to determine how that would be controlled, if it is controlled at all?

[*Traduction*]

collectivités rurales et autres qui traditionnellement ont été desservies par les banques à charte.

M. Slater: Tout d'abord, les banques ont dans leur mémoire, négligé de parler du mouvement des caisses populaires et des coopératives de crédit parce que selon elles, les questions à l'étude actuellement n'influent en rien sur les caisses et les coopératives de crédit. Parce qu'elles ont écarté ces institutions du débat, les banques ont exclues des institutions qui ont probablement été les plus novatrices lorsqu'il s'agit de desservir les régions rurales. En effet, il est difficile de trouver plus novateur que le mouvement des caisses populaires au Québec.

Deuxièmement, je crois qu'il est juste de dire que les banques ont fait preuve d'innovation dans les services qu'elles offrent aux collectivités locales et aux petits emprunteurs.

Les banques n'ont pas, que je sache, desservi les régions rurales suffisamment bien pour que l'on s'en dise complètement satisfait. Un peu de concurrence ne leur ferait pas de mal. D'une façon générale, je considère qu'il n'y a pas d'inconvénient, et qu'il pourrait en fait y avoir avantage, à donner aux établissements bancaires, petits et grands, la possibilité d'offrir des services à condition de veiller avant tout à assurer la protection des particuliers et la solvabilité des institutions.

M. Johnston: Que pensez-vous de l'argument avancé par les banques qui n'ont pas d'objection à ce que nous suivions cette voie, mais à condition que le système tout entier soit restructuré et que tous se retrouvent à la même ligne de départ?

M. Slater: C'est un argument qui n'est pas dénué de bon sens, mais j'ai peine à croire à un remaniement total du système financier du pays s'il faut encore deux ou trois ans avant que le système bancaire ne soit revu, si les choses suivent leur cours ordinaire. Les banques sont parfaitement justifiées en réclamant l'attention qui leur revient, mais il se peut fort bien que pour des raisons parfaitement valables, il faille procéder par étapes. Les sociétés de prêt et de fiducie attendent depuis très longtemps leur tour, alors qu'il y a fort longtemps on a reconnu qu'elles mériteraient qu'on leur donne le genre de chance dont avait bénéficié le secteur bancaire.

M. Johnston: Il me reste une dernière question, si vous me le permettez, monsieur le président. Vous disiez préférer personnellement la réglementation par fonction. Mais qu'en est-il de l'accès? Autrement dit, un grand nombre d'établissements bancaires provinciaux pourraient être constitués en sociétés et si je vous ai bien compris, chacun d'entre eux pourrait devenir une banque s'il remplit les conditions prévues dans la Loi sur les banques. Il me semble que ce serait aller fort loin. Avez-vous poussé la question plus loin que dans votre mémoire de 1976, et avez-vous réfléchi aux contrôles à exercer si tant est qu'il y a contrôle?

[*Text*]

Mr. Slater: I think in the 1976 paper we felt that entry into the payment system, the privilege of the payment system, participation in deposit insurance systems and so on were not automatic things; they were things that to some extent were privileges. Beyond that, we also took the view that there should be limitations on the size of the activity related to the capital base and things of that sort. So it was not a recommendation of a kind of unlimited opportunity, but rather an approach in which there would be a number of standards, a number of criteria and a number of controls and privileges that the people who were responsible for banking regulation would enforce.

Mr. Johnston: Thank you.

The Vice-Chairman: Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn: Mr. Chairman, I have this brief of the Economic Council of Canada, and frankly I am rather disappointed in the brief. I do not know how we compare efficiency and regulation, which seems to be the title of the brief. It would seem, obviously, that if you wanted the most efficient system you would regulate everybody out of the system and you would have one lender and one control on borrowers and that would be the end of it. But you go on and on about the efficiency and regulation, and frankly I do not know how the brief is really all that helpful to the committee in the problems we face, particularly with respect to the concerns we have had in the banking industry, with defalcations, the problem we have had with 12 trust companies going under, the problems we have had with $1.5 billion in liability and cost to the Canada Deposit Insurance Corporation, and here you produce a brief that is entitled *Efficiency and Regulation*. Now, how do you expect this really to be helpful to the government, particularly bearing in mind that your organization receives about $9 million in financial assistance from the Government of Canada?

• 2035

Mr. Slater: Mr. Chairman, through you to Mr. Blenkarn, I think it is a very fundamental point that efficiency in a meaningful sense in Canada, and in particular in the financial area, would not be served by having a single institution. Efficiency in the sense of a provision to the Canadian public—depositors, borrowers, ordinary people running their payments operations and so on—would not be served by having this . . .

Mr. Blenkarn: Then we would not have to worry about regulation at all. We would have one person running it.

Mr. Slater: Yes, and you would probably have an absolutely dreadful system in terms of the service to the public. After all, let us be perfectly clear that when we had a far greater concentration of the banking ownership and operations in this country not all that many years ago . . .

Mr. Blenkarn: We did not have bankruptcies; we did not have loss of depositors' money and we did not have to pony up money from the Government of Canada and from the Canada Deposit Insurance Corporation. We had the maximum efficiency and probably the worst system for the people of the country. But really, what we have from your organization is a

[*Translation*]

M. Slater: Dans le document de 1976, l'entrée dans le système de paiement, l'accès à ce privilège, la participation aux systèmes d'assurance-dépôts, entre autres, ne devaient pas être automatiques, mais devaient constituer, dans une certaine mesure, un privilège. Nous pensions également que le volume d'activité devait être limité par rapport à la base des capitaux, et autres contraintes de ce genre. Ce n'est donc pas la liberté totale que nous préconisions, mais plutôt l'imposition d'un certain nombre de normes, de critères et de contrôles et privilèges qui seraient appliquées par les organismes chargés de la réglementation bancaire.

M. Johnston: Je vous remercie.

Le vice-président: Monsieur Blenkarn.

M. Blenkarn: Monsieur le président, j'ai sous les yeux le mémoire du Conseil économique du Canada et en toute franchise, il me déçoit. Je ne vois pas le lien entre l'efficacité et la réglementation, qui constituent le titre du mémoire. De toute évidence, le système serait parfaitement efficace si la réglementation écartait tous les autres à l'exception d'un prêteur et d'un contrôle des emprunteurs, et le tour serait joué. Mais vous nous rebattez les oreilles avec l'efficacité et la réglementation, et je ne vois guère, en toute franchise, en quoi ce mémoire peut nous être utile pour résoudre les problèmes auxquels ce Comité doit faire face, en particulier quand on songe aux difficultés que nous a causées le secteur bancaire, avec les détournements de fonds, la faillite de 12 sociétés de fiducie, une dette de 1.5 milliard de dollars et ce qu'il en a coûté à la Société d'assurance-dépôts du Canada et vous vous amenez avec un mémoire intitulé *Efficacité et réglementation*. De quelle utilité pensez-vous que cela soit pour le gouvernement, compte tenu en particulier du fait que votre organisation reçoit environ 9 millions de dollars en aide financière du gouvernement du Canada?

M. Slater: Monsieur le président, je voudrais dire à M. Blenkarn que l'efficacité, dans toute son acception, en particulier en matière financière, ne serait pas servie s'il n'y avait qu'une seule institution. Si l'on entend par là les services rendus au public canadien, déposants, emprunteurs, particuliers effectuant leurs opérations bancaires, etc—rien ne serait gagné à avoir . . .

M. Blenkarn: Il n'y aurait plus besoin de se préoccuper de réglementation. Tout serait entre les mains d'une seule personne.

M. Slater: Oui, et la qualité des services serait sans doute lamentable. N'oublions pas qu'il n'y a pas si longtemps, lorsque le secteur bancaire et les opérations afférentes étaient entre les mains d'un petit nombre . . .

M. Blenkarn: Nous n'avions pas de faillites, les déposants ne perdaient pas leur argent et nous n'avions pas à quémander de l'argent du gouvernement du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Les choses marchaient comme sur des roulettes, et c'était probablement le pire système pour les Canadiens. Mais votre organisation nous soumet un mémoire

[*Texte*]

brief calling for efficiency versus regulation. Now really, where do you stand? What are you going to do to help us with our problem?

Mr. Johnston: I have a point of order, Mr. Chairman, just so I will understand. Dr. Slater, I thought *Efficiency and Regulation* was a paper you put forward in 1976 and that, effectively, you are making a submission to this committee and making comments with respect to what has transpired over the last decade in terms of that document. Is this document entitled *Efficiency and Regulation* per se?

Mr. Slater: No, this document is not.

Mr. Johnston: I just wanted to understand this.

Mr. Slater: But I think that is correct. The world has moved on since 1976; I agree with that. But Mr. Blenkarn raises fundamental issues that I think we must try to address.

Mr. Chairman, through you to Mr. Blenkarn, I have indicated in my opening remarks that solvency and considerations of solvency, and therefore the considerations of tightening up the regulatory arrangements and structure, are indeed things that have to have a pre-eminence of concern at this stage. I do believe the proposals in the green paper, while they point in that direction, do also point in the direction that we would end up with a far more rigid and highly regulated system which probably would not... It may be somewhat safer; it may be, but the chances are very great, too, that it will be a system which serves the banking needs of the Canadian people worse than if we could have a more flexible, a more competitive system. I think that is a very, very important issue to be concerned with. There is certainly nothing in the green paper that assures us we will not have some of the problems in the future that we have had more recently.

Mr. Blenkarn: Okay, let us leave the rhetoric on it. Here we have a situation where we have a green paper calling for more competition in the banking industry. Do I gather from your paper that this is efficiency, or do I gather from your paper that it is not efficiency? Now, I would like to know where you stand. Do you think we need more competition or less competition?

• 2040

Mr. Slater: We take the view that some further increase in the competition in the financial industries in Canada would be a desirable development.

Mr. Blenkarn: All right. If that is the case, then where would you suggest these new banking institutions should compete? Do you think they should compete in the loans of $1 million or over to $10 million? What field do you think is not properly served by the present financial system?

Mr. Slater: I think they should be allowed to compete in any market in which they can make their way providing they meet the reserve requirements and things of that sort.

Mr. Blenkarn: Mr. Slater, come on. Dr. Slater, please. What market is open that needs more competition? You said

[*Traduction*]

vantant les mérites de l'efficacité par rapport à la réglementation. Quelle est au juste votre position? De quelle façon comptez-vous nous aider à nous tirer d'affaire?

M. Johnston: J'invoque le Règlement, monsieur le président, afin de mettre les choses au point. Monsieur Slater, je pensais que le document *Efficacité et réglementation* avait été soumis en 1976 et que vous venez, aujourd'hui, nous communiquer votre opinion sur l'évolution qui s'est produite entre temps. Ce document en soi est-il intitulé *Efficacité et réglementation*?

M. Slater: Non, il ne l'est pas.

M. Johnston: C'est bien ce que je croyais comprendre.

M. Slater: Mais je reconnais volontiers que de grands changements se sont produits depuis 1976, et M. Blenkarn soulève des questions fondamentales auxquelles nous devons trouver une réponse.

Monsieur le président, je voudrais faire remarquer à M. Blenkarn que dans mon introduction, j'avais dit que les questions de solvabilité et conséquemment d'un renforcement de la rigueur dans la réglementation devaient s'imposer à notre attention. Les propositions du Livre vert, tout en allant dans ce sens, n'en déboucheraient pas moins sur un système de réglementation beaucoup plus rigide et strict qui ne ferait probablement pas... Le système y gagnera peut-être en sécurité mais il y a également de forte chances qu'il desserve les Canadiens davantage qu'un système plus souple, plus concurrentiel. C'est là une question dont l'importance ne saurait être sous-estimée. Il n'y a rien, dans le Livre vert, qui nous assure que l'avenir ne nous réserve pas les mêmes difficultés que celles que nous connaissons d'ores et déjà.

M. Blenkarn: Bon, cessons donc de philosopher. Le Livre vert préconise donc de rendre le secteur bancaire plus concurrentiel. D'après votre mémoire, l'efficacité en serait-elle accrue ou non? J'aimerais savoir au juste quelle est votre opinion: faut-il favoriser ou entraver la concurrence?

M. Slater: Un accroissement de la concurrence dans le secteur financier canadien nous paraît effectivement souhaitable.

M. Blenkarn: Mais si tel est le cas, sur quoi devrait porter la concurrence entre ces nouvelles institutions bancaires? Sur les prêts d'un million de dollars, ou sur ceux de plus de 10 millions de dollars? Où voyez-vous les lacunes du système actuel?

M. Slater: Si elles remplissent les conditions requises, les institutions bancaires devraient pouvoir s'installer partout où elles trouvent un créneau.

M. Blenkarn: Allons donc, monsieur Slater. Où voyez-vous des créneaux? Vous disiez que nous avions besoin de plus de concurrence, mais encore, sur quel marché?

[*Text*]

we needed more competition. What market do you see that needs more competition?

Mr. Slater: Well, we certainly need more competition in farm finance.

Mr. Blenkarn: All right. Who do you think should go into the farm finance business in view of the fact that the chartered banks have written off literally billions of dollars of loans in farm finance? Who would go into that field? Do you think there is a field there? Is there an opportunity there for an entrepreneur? Do you think there is an opportunity there for a businessman to go into that in view of the write-offs that have taken place in farm finance?

Mr. Slater: I am sure Mr. Blenkarn knows as well as I do that the bank role in farm finance has largely been short and medium term and they have played very little role in long-term farm finance.

Mr. Blenkarn: Not so. The only people who co-operated with the Grey County write-off agreement were not Farm Credit but the chartered banks, who wrote off up to 50% and sometimes 75% of their loan. Just where do you see the opportunity for somebody to go into financing farms?

Mr. Slater: In lots of places in the world financial institutions have managed to develop instruments and arrangements to carry on the transfer of farms from one generation to another, and I do not think it is a very good idea to leave the thing as it is in a situation in which we may very well have to rely on government financing of long-term farm finance indefinitely into the future. I think it is a thoroughly unhealthy situation.

Mr. Blenkarn: Well, all right. That being a thoroughly unhealthy situation, can we then have a proposal from the Economic Council of Canada with respect to financing the transfer of family farms from one generation to another?

Mr. Slater: It happens that we have offered proposals in that area in terms of development of new instruments, instruments with various kinds of indexing, instruments that have more flexibility so that . . .

Mr. Blenkarn: Who would finance these fancy instruments that would look after the indexing and the rest of it? Would it be government, or is government the new form of competition to the private field?

Mr. Slater: No, indeed, Mr. Blenkarn. With a little help to get things started, perhaps with a reinsurance scheme and so on, which I think could be self-financing, I think it is quite possible, because it is done in other parts of the world, for the development by the private sector of a longer-term farm finance. After all, in this country, as you again know—but you are much younger than I—up to the late 1920s we did . . .

Mr. Blenkarn: Do not be so sure.

Mr. Slater: —have quite good institutions of longer-term farm financing in this country. They were killed by the Depression and the difficulties that arose at that time. They have never reappeared, and it is a notorious gap in the

[*Translation*]

M. Slater: Nous avons certainement besoin de plus de concurrence dans le financement agricole.

M. Blenkarn: Et qui devrait s'y lancer, compte tenu du fait que les banques à charte ont fait leur deuil de milliards de dollars de prêts engloutis dans les entreprises agricoles? Qui oserait s'y risquer? Est-ce là que vous voyez un créneau? Est-ce là que vous voyez un débouché pour une entreprise financière ou pour un homme d'affaires, avec toutes les pertes subies précédemment dans le financement agricole?

M. Slater: M. Blenkarn n'ignore pas plus que moi que le rôle des banques dans le financement agricole a porté essentiellement sur les prêts à court et à moyen termes, et que les prêts à long terme ont été largement ignorés.

M. Blenkarn: Ce n'est pas vrai. Les seuls à avoir coopéré à l'entente de radiation de *Grey County* n'étaient pas le Crédit agricole, mais bien les banques à charte qui ont consenti une remise de 50 p. 100, et parfois 75 p. 100 de leur prêt. Où alors voyez-vous la possibilité de se lancer dans le financement agricole?

M. Slater: Dans un grand nombre de pays, les institutions financières sont parvenues à mettre au point des instruments permettant le transfert d'une génération à l'autre des entreprises agricoles. Ce n'est pas une bonne idée, à mon avis, de laisser les choses où elles en sont dans ce domaine, car nous risquons de dépendre entièrement du gouvernement pour financer à long terme les entreprises agricoles, situation qui me paraît fort malsaine.

M. Blenkarn: Bon. Puisque vous voyez là une situation fort malsaine, qu'est-ce que le Conseil économique du Canada a à nous proposer pour financer le transfert d'une génération à l'autre des entreprises agricoles?

M. Slater: Nous avons soumis des propositions pour la mise au point de nouveaux instruments dotés de différentes catégories d'indexation, des instruments plus souples de sorte que . . .

M. Blenkarn: Et qui donc va se charger du financement, avec vos instruments fantaisistes, où il serait tenu compte de l'indexation et de tout le reste? Serait-ce le gouvernement, ou est-ce le gouvernement qui constitue la nouvelle forme de concurrence pour le secteur privé?

M. Slater: Certainement, monsieur Blenkarn. Avec un peu d'aide pour faire démarrer les choses, un plan de réassurance, peut-être, qui pourrait s'autofinancer, le secteur privé pourrait parfaitement se charger du financement agricole à long terme, car cela se fait dans d'autres pays. Car vous devez savoir que dans ce pays—mais il faut dire que vous êtes plus jeune que moi—jusque vers la fin des années 1920 nous . . .

M. Blenkarn: N'en soyez pas si sûr!

M. Slater: . . . nous avions d'excellentes institutions de financement agricole à long terme. C'est la Dépression et ses séquelles qui les ont fait disparaître sans retour, et c'est là une grave lacune du système financier de ce pays. Ce sont effecti-

[*Texte*]

financial system of this country. It was indeed trust and loan companies that played a significant role in that activity back from the turn of the century right through to the end of the 1920s.

Mr. Blenkarn: Well, it is interesting that you figure the new form of competition should be in farm financing, but of course you will appreciate that farms represent about 4% of the economic activity of the country. What other fields of economic activity do you see as open for this new competition that really is required?

• 2045

Mr. Slater: I think, Mr. Chairman, the overwhelming evidence in this country is that the financing of small- and medium-size business, innovation and development, the venture capital activities in the country are not up to the needs of the country and are, I think, distinctly inferior to . . .

Mr. Blenkarn: What concrete evidence would you give us for that belief, because the belief that we have heard from people involved in the business community, including small business leaders, is that for the availability of decent good first-quality loans a businessman can say he needs money and he will have people lined up from here to Wellington Street looking for the opportunity to advance him funds? Where do you see the real advantage for someone to go into the business? Do you think there is really a need for further competition? What concrete evidence does the Economic Council of Canada, with all its resources, have to indicate there is really a need for more competition in commercial lending?

Mr. Slater: Mr. Chairman, when we did some work a few years ago looking into the matter of the role of government in financing, business development, export financing and so on, we examined . . .

Mr. Blenkarn: Dr. Slater, please, the work you did a few years ago is not the answer. The question is 1985. This is September 1985. What opportunity is there for commercial financing by further banking institutions today?

The Vice-Chairman: Mr. Blenkarn, your last intervention, please.

Mr. Slater: Mr. Chairman, the evidence of yesterday does not become irrelevant today. Mr. Blenkarn asked me for evidence; and we have in fact updated some of that evidence, Mr. Blenkarn. We have examined the capital structure and the equity debt relationships—the terms under which equity financing is made available to small- and medium-size business in this country—and I think the evidence is overwhelmingly clear.

You cite bankers. Well, I cite investment bankers who told me that they do not think they are doing all that good a job of financing venture capital in this country. I have talked to people from insurance companies who feel they have not done all that well in finding ways, finding instruments, finding vehicles to do an adequate job in the Canadian circumstance in the financing of small- and medium-size business, particularly

[*Traduction*]

vement les sociétés de fiducie et de prêts qui à l'époque, du début du siècle jusque vers la fin des années 20, ont joué un grand rôle dans ce genre de financement.

M. Blenkarn: Il est curieux que vous préconisiez plus de concurrence dans le financement agricole, mais vous n'ignorez sans doute pas que le secteur agricole ne représente guère qu'environ 4 p. 100 de l'activité économique du pays. Mais quels sont les autres secteurs économiques dont la concurrence est absente, à votre avis?

M. Slater: Tout semble indiquer, monsieur le président, que le financement des petites et moyennes entreprises, le financement de l'innovation, les activités de capital de rique ne répondent pas aux besoins du pays et sont, je pense, nettement inférieurs à . . .

M. Blenkarn: Quelle preuve apporteriez-vous à l'appui de votre thèse? D'après ce que nous ont dit, à nous, les hommes d'affaires, en particulier ceux des petites entreprises, c'est que pour obtenir un prêt de bonne qualité à des conditions raisonnables, il suffit de faire savoir ce qu'on veut et les gens se pressent à votre porte. Quel est l'intérêt alors d'élargir la concurrence? Qu'est-ce qui vous donne à penser que c'est vraiment nécessaire? Avec toutes les ressources à sa disposition, quelle preuve tangible peut nous donner le Conseil économique du Canada pour nous convaincre qu'il faut vraiment élargir la concurrence dans le secteur des prêts commerciaux?

M. Slater: Monsieur le président, nous avons fait des travaux il y a quelques années sur le rôle du gouvernement dans le financement, dans le développement économique, dans le financement des exportations, etc., et nous avons alors examiné . . .

M. Blenkarn: Mais voyons, monsieur Slater, nous sommes en 1985, et ce ne sont pas vos travaux d'il y a quelques années qui vont nous apporter la réponse. En septembre 1985, en quoi les nouvelles banques favorisent-elles le financement commercial?

Le vice-président: Monsieur Blenkarn, c'est votre dernière intervention.

M. Slater: Monsieur le président, ce qui a été fait hier n'est pas nécessairement dépassé aujourd'hui. M. Blenkarn me demandait des preuves et nous avons effectivement remis la question à jour. Nous avons examiné la structure des capitaux et le rapport entre le capital social et la dette—à savoir les conditions auxquelles est financé le capital social des petites et moyennes entreprises de ce pays—et les faits qui s'en dégagent sont parfaitement clairs.

Vous parlez des banquiers. Eh bien, je peux vous citer des banques d'affaires qui m'ont confié qu'à leur avis, elles ne s'acquittaient pas si bien du financement du capital-risque dans ce pays. J'ai parlé à des gens des sociétés d'assurances qui n'ont pas l'impression d'avoir su trouver les façons, les instruments, les véhicules au service des petites et moyennes entreprises canadiennes, en particulier pour les investissements

[*Text*]

in the development of new technology, in the investment that has to be done in that type of activity, and so on. You can find some people off the street to support your view, I have no doubt about that. All I say is that I do not think I have anything like a last or definitive word on this, but I personally have done quite a lot of looking around and talking to people, and I am convinced that the financing of business development, particularly where there is innovation and diffusion of new technology, and you have to go through that investment process of five, six, seven, eight years before you get to the point where you have something and you can get some pay-off, is in fact inadequately dealt with in this country.

Mr. Blenkarn: The real question is question of banking, and this green paper proposes a new series of banks: a Schedule C series of banks. The question I asked was in connection with competition and where was the opportunity for lending. You have given me all sorts of thoughts that perhaps we should have more senses of equity capital, but you know as well as I do that the banking system is not a system for supplying equity capital. Investors supply equity capital; risk-takers supply equity capital; financial intermediaries use deposit money to invest in widow and orphan types of loans, and perhaps those widow and orphan types of loans support investment. But they are not investment activity; they are supportive. Do you see any room in the economy of the country for further banking activity in commercial lending?

• 2050

Mr. Slater: I think it would be a thoroughly healthy thing to have some expansion in the possibilities of who can compete in commercial banking. I think the question is not simply a question of the market for commercial banking; it is a question of the market for all kinds of intermediation. If it turns out that the existing people in commercial banking get challenged a bit more then that will not do them any harm at all. They have lots of other things they can develop. There is lots of room for innovation in finance in this country.

Again, I do not think the dividing line between the financing of industrial development and investment and the lending of widows' and orphans' money is nearly as sharp as you suggest, and I say thank goodness it is not, because if the Canadian banking system had not been as innovative as it has been in developing its term lending activity and so on then this country would be a lot worse off than it now is.

Mr. Blenkarn: Even after bailing out a billion dollars or so, on the question of the division between competency and solvency.

The Vice-Chairman: Mr. Riis.

Mr. Riis: Thank you, Mr. Chairman.

Dr. Slater, on page 24 of your paper that was circulated earlier you mentioned the move towards the one-shot financial centre and questioned whether that has been consumer driven. I think we support that. Also you indicate that these financial institutions moving in this direction are moving that way to increase their profitability by lowering their costs and increas-

[*Translation*]

relatifs aux nouvelles technologies et autres entreprises de ce genre. Je ne doute nullement que vous ne trouviez des gens pour prétendre le contraire, et je ne prétends pas non plus connaître le fin mot de la question, mais je l'ai étudiée, j'ai eu des entretiens aves des gens et je suis persuadé que le financement des entreprises en développement, en particulier quand il y va de l'innovation et de la diffusion de nouvelles technologies—financement qui s'étale nécessairement sur cinq à huit ans avant de porter ses fruits—laisse beaucoup à désire dans ce pays.

M. Blenkarn: Mais le vrai problème concerne les banques, et le Livre vert en propose une nouvelle catégorie, les banques de l'annexe C. Ma question portait sur la concurrence, sur les débouchés pour les prêts. Vous m'avez fait part de vos réflexions sur les déficiences du financement du capital social, mais vous savez tout aussi bien que moi que le système bancaire n'est pas conçu à cette fin. Ce sont les investisseurs qui fournissent le capital social, qui prennent des risques, et les intermédiaires financiers se servent des dépôts pour investir dans des prêts du genre «veuves et orphelins», qui peut-être, à leur tour, soutiennent les investissements. Mais ce ne sont pas là des activités d'investissement, ce sont des activités de soutien. Où voyez-vous, dans l'économie de ce pays, qu'il y a place éventuelle pour d'autres activités bancaires en prêts commerciaux?

M. Slater: Ce serait fort salutaire, à mon avis, d'élargir les possibilités offertes à ceux qui veulent concurrencer les banques commerciales. La question ne se pose pas uniquement en termes de marché pour les banques commerciales, mais de marché pour toutes sortes d'intermédiaires. Si les banques commerciales installées sur la place sentent le vent de la concurrence, cela ne leur fera pas du tout de mal. Il leur reste bien d'autres choses à faire, bien d'autres possibilités d'innovation en matière financière.

La ligne de démarcation entre le financement du développement industriel et de l'investissement, et les prêts «veuves et orphelins» ne me paraît pas aussi clairement tracé que vous le dites, et j'en suis fort aise, car si le système bancaire canadien n'avait pas fait preuve d'autant d'esprit d'innovation dans ses activités de prêts à terme et autres, ce pays serait en plus mauvaise posture qu'il ne l'est.

M. Blenkarn: Même après un renflouage à raison de $1 milliard environ, pour cette distinction entre l'efficacité et la solvabilité.

Le vice-président: La parole est à M. Riis.

M. Riis: Je vous remercie, monsieur le président.

A la page 32 du mémoire qui a été diffusé, vous parlez de la tendance à regrouper sous un même toit toute une gamme de services financiers et vous vous demandez si cette tendance provient effectivement des consommateurs. Nous sommes bien d'accord sur ce point. Vous dites que les faits . . . indiquent cependant que ce mouvement a été amorcé par les institutions

[*Texte*]

ing their range of operations, presumably implying more competition and so on, which Mr. Blenkarn was pursuing.

I want to move away from the Mississaugas of the world and into smaller communities of Canada, the rural areas, where the question has come up as to whether or not when this person has this good idea lending institutions are lined up 15 deep to offer that person money. In some cases the experience has been quite the contrary, that it is very difficult to obtain funding, particularly in western Canada, particularly in small towns in western Canada.

Do you see the proposals in the green paper as providing greater services to small-town and rural Canada, or is this a set of proposals that is by and large designed for Toronto?

Mr. Slater: I think it is hard to be sure about this. I am personally fairly doubtful that the large conglomerates are likely to find their niche in serving rural communities and so on. On the other hand, some of them may, and to the extent that the green paper is permissive or encourages innovation and development of new services and so on I think that is a good thing. I think the banking community to some extent provides services in small communities. I think the evidence is fairly strong that the credit union movement has been probably the most significant factor in developing the service to small rural communities not only in Quebec but in your own province and in Alberta, B.C., Manitoba—less so in Ontario, I think. So I guess I do not believe the proposal in the green paper will be at all decisive in relationship to the need you identify.

• 2055

Mr. Riis: Just to move into a slightly different area, in small communities today, insurance companies operate at a very personable level. With the financial holding company, what do you see happening to the sort of small insurance agent and so on in these communities?

Mr. Slater: I would hope personally that the financial system that will evolve in Canada will be sufficiently flexible to provide room for the small insurance agent and the small specialized type of financial institution more generally and that they would be still able to find an effective niche even though there would be the large institutions which would be finding other niches.

One of the things that worries me about moving into a more rigidly regulated system is that the large institutions may be able to cope with that more easily than the smaller ones and that we may very well turn the whole financial system of Canada in the direction of promoting the larger institution against the smaller. Now, I do not think for a moment that we are on the road to the development of a few department stores of finance. I think that is a long long way off, and I think much more diversity in the system should occur. However, I do expect there will be a certain amount of networking, although

[*Traduction*]

financières pour accroître leur rentabilité en abaissant leurs coûts et en diversifiant leurs activités ce qui suppose plus de concurrence, et c'est la question dont discutait tout à l'heure M. Blenkarn.

Mais je veux m'écarter des grandes concentrations urbaines et me pencher sur le cas des petites agglomérations canadiennes, dans les régions rurales, où l'on se demande justement de quoi l'on parle quand on dit que les bailleurs de fonds se pressent à la porte de ceux qui veulent exploiter une idée nouvelle. C'est exactement le contraire qui s'est produit dans bien des cas, en particulier dans les petites agglomération de l'Ouest, où il est très difficile d'obtenir un prêt.

Les propositions du Livre vert vous paraissent-elles aller dans le sens d'un élargissement des services offerts dans les petites villes et dans les régions rurales du Canada, ou bien s'adressent-elles surtout à la métropole de Toronto?

M. Slater: Il est difficile de le savoir au juste. Je doute personnellement que les grands conglomérats se découvrent une vocation à desservir les collectivités rurales et autres. Ce n'est toutefois pas impossible pour certains d'entre eux, et je pense que les recommendations du Livre vert sont bonnes dans la mesure où elles encouragent l'innovation et l'offre de nouveaux services. Dans une certaine mesure, le secteur bancaire assure des services dans les petites collectivités. Tout semble indiquer que le mouvement des coopératives de crédit a constitué le facteur le plus déterminant de développement des services aux petites collectivités, non seulement au Québec, mais également dans votre propre province et en Alberta, en Colombie-Britannique et au Manitoba davantage qu'en Ontario, à mon avis. La proposition du Livre vert ne me paraît donc nullement trancher la question en ce qui concerne les lacunes que vous mentionnez.

M. Riis: J'aimerais passer à un domaine différent, c'est-à-dire celui des petites agglomérations où les sociétés d'assurances offrent des services très personnalisés. Par suite de l'introduction éventuelle des sociétés de portefeuille financières, qu'adviendrait-il selon vous, des petits assureurs et autres qui desservent actuellement ces collectivités?

M. Slater: Personnellement, j'espère que le système financier serait à l'avenir suffisamment souple pour permettre la survie des petits assureurs comme des petites institutions financières spécialisées, et ce malgré la présence des grandes institutions, car il me semble que chacun pourrait trouver son créneau.

L'introduction d'un système plus réglementé m'inquiète en ce sens que cela pourrait permettre aux grandes institutions de se tirer d'affaire mieux que ne le pourraient les petites, et que cela pourrait en fin de compte favoriser les grandes institutions canadiennes au détriment des petites. Je ne crois pas du tout que nous soyons sur la voie qui permettra la mise sur pied de quelques grands omni-marchés financiers. Je crois que ce n'est pas du tout pour demain et qu'il faut avant tout favoriser une diversification du système. Toutefois, des réseaux seront

[*Text*]

I certainly hope there would be scope for the smaller institutions.

Mr. Riis: Do you think we will see, if the proposals were to go ahead as presented in the green paper, Schedule C banks opening in places like Red Deer and Prince Albert?

Mr. Slater: I would be very doubtful.

Mr. Riis: I am reading through your paper and you refer a number of times to Chinese walls. Do you think they will work?

Mr. Slater: Mr. Chairman, the Chinese wall problem is . . . well, one understands why that suggestion has been put up. One wants to try to reduce the conflict of interest problem, let us say, in a trust company between its banking-type operations and its fiduciary operations and so on. At the same time, Chinese walls have their costs. If at some place in a trust company they develop the intelligence about a certain kind of industry or activity, and therefore the opportunities in that area, the people who are carrying out the trust of administrating trust estates and so on will want to be doing the best they can for the people they are serving too. You know, certainly there is an enormous temptation to make the intelligence that comes available in one part of the institution available in the other, and indeed one can see a fair bit of merit in principle. Why do the intelligence job twice? It is hard enough to do it well once. So I can see why the Chinese wall notion is put up, but I can see difficulty with it.

I can also see that if you go the holding company route, and the holding company is really kind of a neuter—it does not really manage or direct things or move capital around among the various institutions under it—you perhaps cut down on some of the problems of conflict of interest and self-dealing and so on. But at the same time, I think you make it difficult to do a job of serving the variety of customers. Indeed, it seems to me the essence of running enterprises is often to move the capital from things that are not doing very well into things that are doing better, and the Chinese wall notion has one kind of barred from doing that. It seems to me a classic case where, if you really go gung-ho for Chinese walls in a lot of places, there are going to be prices that have to be paid.

• 2100

Mr. Riis: Therefore you say that they do work, or do not work? A lot of peeping over the walls, or what?

Mr. Slater: First of all, it would be difficult to make them work to the extent that you try to make them work by very, very strong and rigid regulation. I think you are going to pay a price in terms of the effectiveness of the system, and I think it suggests that one should look to what other kind of possibilities there are to deal with the problems for which the Chinese walls were intended—for example, openness of disclosure, things of that sort; perhaps having the terms of reference of auditors more strict; clearly having where you believe you have

[*Translation*]

certainement établis, mais j'espère que les petites institutions pourront néanmoins s'assurer une part du marché.

M. Riis: Si les propositions que renferme le Livre vert étaient mises en oeuvre, croyez-vous que des banques de l'annexe C s'implanteraient à Red Deer ou à Prince Albert, par exemple?

M. Slater: J'en doute vraiment.

M. Riis: Je constate que dans votre mémoire, vous avez parlé à plusieurs reprises du principe de cloisonnement. Croyez-vous que ce cloisonnement soit efficace?

M. Slater: Monsieur le président, le principe de cloisonnement proposé répond à un réel problème. Il faut s'efforcer de réduire les possibilités de conflit d'intérêts qui peuvent survenir, par exemple, à l'intérieur d'une société de fiducie qui effectue des opérations bancaires et également des opérations de fiducie. Cependant, le cloisonnement comporte certains désavantages. Si dans un service donné au sein d'une société de fiducie, on obtient des renseignements au sujet d'une industrie ou d'une activité donnée, et par le fait même au sujet des perspectives dans ce secteur, les fiduciaires chargés d'administrer une succession, par exemple, voudront eux aussi tout faire pour bien desservir leurs clients. Vous savez certainement que la tentation de transmettre ce genre de renseignements d'un service à l'autre au sein d'une institution est vraiment énorme et en théorie, ce genre de transfert d'information comporte manifestement certains avantages. En effet, pourquoi rassembler les renseignements à deux reprises puisqu'il est déjà assez difficile de les obtenir la première fois. Je comprend donc pourquoi on a avancé l'idée du cloisonnement, mais je constate aussi que le principe comporte certaines difficultés.

En revanche, si l'on accepte les sociétés de portefeuille proposées qui sont en réalité assez neutres du fait qu'elles n'administrent pas des éléments d'actif ou ne déplacent pas des capitaux entre les diverses institutions qui les composent, vous parviendrez peut-être à régler certains conflits d'intérêts et à supprimer certaines transactions intéressées. Par la même occasion, je crois qu'il sera difficile pour l'institution de fournir un bon service au consommateur. En effet, il me semble que pour l'essentiel, l'exploitation d'une entreprise consiste souvent à déplacer des capitaux improductifs vers des secteurs plus prometteurs et le principe du cloisonnement interdit ce genre d'activités. Cela me semble un cas classique. Si l'on impose un cloisonnement un peu partout, il va y avoir un prix à payer.

M. Riis: À votre avis, cela serait-il efficace ou non? Y aurait-il beaucoup de fissures dans la cloison?

M. Slater: Tout d'abord, il serait difficile de l'imposer par une réglementation sévère et rigide. Je crois que l'efficacité du système risque d'en souffrir et il nous faudrait plutôt envisager d'autres moyens, à part le cloisonnement, pour résoudre des problèmes tels que la divulgation. Nous pourrions peut-être renforcer le mandat des vérificateurs, augmenter le système de surveillance et autres, là où l'on perçoit des problèmes à titre de solution de rechange au cloisonnement.

[*Texte*]

problems a stronger inspectorate arrangement and things of that sort, because those are genuine alternatives to Chinese walls.

Mr. Riis: You mention that you do not favour the co-insurance approach. Others have suggested a combination, perhaps full coverage up to a $20,000 limit, and then co-insurance beyond that. Did you give that option any thought, or an option of that type?

Mr. Slater: We thought about it a little. If it is a universal thing it applies to all the institutions. It does not point the finger more at one institution than another; credit union, trust company, or bank are equally treated. I think one could see that. I think, however, they certainly provide an enormous incentive to individuals to spread their deposits around among a number of institutions and get around the co-insurance features.

I think you might very well find that if there is some worry about a particular institution, the volatility of funds moving from one institution to another might very well even be larger under a co-insurance scheme than they are now; and I think the volatility of funds from one institution to another certainly was a classic problem in banking. In the days before deposit insurance existed at all in the United States or Canada, the classic problem was the run from one institution to another, and virtually every financial crisis of banking institutions historically in that era—if Mr. Blenkarn will forgive me for resorting to history—was in fact a reflection of the loss of confidence and the run phenomenon.

Mr. Riis: You mentioned just now, and also in your presentation, about a concern that co-insurance may point a finger at certain institutions. I did not understand the point you were making.

Mr. Slater: I do not believe that co-insurance by itself would do that. If you had differential rates for the insurance among institutions—you know, the banks get cheap premiums, and the trust companies get higher premiums, and the credit unions get even higher premiums, and so on—that really does point the finger at institutions, and I think that for the basic deposit insurance it would be a thoroughly unhealthy thing.

Mr. Riis: Thank you.

Le vice-président: Monsieur Lanthier.

M. Lanthier: J'ai trois points à soulever.

Docteur Slater, votre communiqué de presse m'a beaucoup déçu. Au premier paragraphe de votre exposé, on définit le but ultime de votre société. On dit dans ces quatre lignes du début que ce but consiste à:

> ... faire des recommandations sur la façon dont le Canada peut atteindre les plus hauts niveaux d'emploi et de production à moyen et à long termes, afin que le pays puisse connaître un rythme accéléré et soutenu d'expansion économique et que tous les Canadiens puissent participer à la hausse du niveau de vie.

[*Traduction*]

M. Riis: Vous dites ne pas préconiser la solution de la coassurance. D'autres ont proposé d'y ajouter une garantie complète jusqu'à 20,000$, ensuite une coassurance. Avez-vous réfléchi à cette possibilité, ou à quelque chose de semblable?

M. Slater: Nous y avons un peu réfléchi. Si c'est universel, cela s'applique à toutes les institutions. Cela ne vise pas une institutions plutôt qu'une autre; les caisses populaires, les sociétés de fiducie, et les banques sont toutes traitées de la même façon. On pourrait l'envisager. Cependant, je pense que cela incite fortement les gens à répartir leurs dépôts entre plusieurs institutions et éviter les particularités de la coassurance.

S'il existe des inquiétudes à propos d'une institution particulière, les fonds seront déplacés d'une institution à l'autre et s'avéreront encore plus instables dans le cas d'un système de coassurance qu'ils ne le sont maintenant, et je crois que l'instabilité des fonds est un des problèmes classiques du système bancaire. Avant l'avènement de l'assurance-dépôt aux États-Unis et au Canada, le problème classique était celui du mouvement spéculatif d'une institution à l'autre, et presque toutes les crises financières que les institutions bancaires ont traversées à cette époque, si M. Blenkarn veut bien me pardonner d'introduire l'histoire, reflétaient une perte de confiance et le phénomène de la ruée.

M. Riis: Vous venez d'exprimer une préoccupation, et vous l'avez aussi fait dans votre présentation, à savoir que la coassurance risque de viser certaines institutions. Je n'ai pas compris où vous vouliez en venir.

M. Slater: Je ne crois pas qu'il s'agisse seulement de la coassurance. Si l'assurance dans différentes institutions est à des taux différentiels: mettons que dans les banques les primes soient peu élevées, dans les sociétés de fiducie elles soient un peu plus élevées et dans les caisses populaires elles soient encore plus élevées, et ainsi de suite—à ce moment-là, certaines institutions sont effectivement visées. Je crois que cela serait très malsain dans le cas de l'assurance-dépôt de base.

M. Riis: Merci.

The Vice-Chairman: Mr. Lanthier.

Mr. Lanthier: I wish to raise three points.

Dr. Slater, I was very disappointed by your news release. In the first paragraph of your presentation, the ultimate goal of your organization is set out. This goal is described as follows in the first four lines:

> To advise and recommend how Canada can achieve the highest possible levels of employment and efficient production in the medium and long-term in order that the country may enjoy a high and consistent rate of economic growth and that all Canadians may share in rising living standards.

[*Text*]

Tout cela rappelle le mandat qui vous a été confié en 1963. y

[*Translation*]

This recalls the mandate with which you were entrusted in 1963.

• 2105

Voyons maintenant votre communiqué de presse. Vous commencez brutalement par la phrase suivante:

L'efficacité et la solvabilité sont les deux principaux objectifs du système financier.

J'aurais aimé voir une considération sociale dans tout cela. Sans être socialisant, je m'explique mal que vous présentiez un communiqué qui ne tient compte que de la partie du système financier que sont les institutions financières. Je crois que la partie la plus importante est le consommateur canadien, le citoyen canadien.

M. Slater: Je suis d'accord avec vous.

In our longer brief I think the message is quite clear. Well, the message is there, even though it may not be as clear as it should be that the objectives are to serve the Canadian people. The financial system is a means to an end, not an end in itself. I think what we were trying to get at is a belief that the Canadian public, to be served well, has to be served with a system that is robust against insolvency and also a system that in our terms emphasizes efficiency, because efficiency in our terms is good service to the wide variety of Canadian citizens, not just big companies, on a low-cost basis and on good terms. So these are not the primary objectives; these are at best the means to the primary objectives. I agree with you entirely.

M. Lanthier: Vous faites la restriction suivante:

Bien que la position du Conseil au sujet des questions soulevées dans le Livre vert ne sera pas arrêtée avant la publication du Vingt-troisième Exposé annuel . . .

Vous nous dites bien que l'exposé que vous nous faites ce soir est un exposé tout à fait personnel. Au fond, vous nous dites que dans les 36 autres pages, vous ne nous dites rien au nom du Conseil. Est-ce un peu cela?

Mr. Slater: Mr. Chairman, the testimony I give I take a personal responsibility for. I have had discussions with my council about it. In the way the council works it would not be accurate to say we have taken all these matters through to a full discussion of a consensus report. The earlier material—that is, the report on deposit-taking institutions, the study on pensions, the study on government activity in lending and so on—those things were full reports of the council. I have tried to in a sense report on them. They carry the full responsibility of the council. I did want to make the point that for better or for worse I have to personally take the responsibility for the more recent remarks, but it would be inaccurate, Mr. Chairman, to say they bear no responsibility in relation to the council.

M. Lanthier: Votre entreprise est censée voir avant tout au bien-être des Canadiens et à la sécurité du consommateur. De plus, elle est subventionnée par notre gouvernement. Il serait très dommage que notre Comité ne puisse pas profiter des vues officielles de votre organisme avant de rédiger son rapport. Je

Let us now turn to your news release. You begin bluntly with the following sentence:

Efficiency and solvency are the two primary objectives of the financial system.

I would have liked to have seen a social dimension. Without showing socialist leanings, I find it difficult to understand how you could publish a news release which only takes into account that part of the financial system represented by the financial institutions. I believe that the most important part is the Canadian consumer, the Canadian citizen.

Mr. Slater: I agree with you.

Je crois que le message que nous exprimons dans notre mémoire est très clair. Le message est là, malgré tout, même s'il n'est pas toujours évident que notre objectif est de servir le peuple canadien. Le système financier n'est pas une fin en soi mais un moyen. Je crois que nous essayons de démontrer qu'afin de bien servir le public canadien, il nous faut un système qui protège contre l'insolvabilité et qui met l'accent sur l'efficacité. Nous entendons par efficacité un bon service, rentable et à des conditions intéressantes, qui serait offert à tous les citoyens canadiens, non pas seulement aux grandes sociétés. Ainsi, ce ne sont pas nos principaux objectifs; ce sont, au mieux, les moyens pour atteindre ces principaux objectifs. Je suis entièrement d'accord avec vous.

Mr. Lanthier: You add the following restriction:

The Council's position with respect to issues raised in the green paper will not be determined until the publication of the twenty-third annual review.

You are clearly saying that your presentation this evening is a strictly personal one. In other words, in the 36 remaining pages you are not speaking on behalf of the Council. Is that it?

M. Slater: Monsieur le président, je prends personnellement la responsabilité de mon témoignage. J'en ai discuté avec mon conseil. Vu le mode de fonctionnement du conseil, il ne serait pas exact de dire que nous avons discuté à fond de toutes ces questions pour en arriver à un rapport qui reflète un consensus. Les documents précédents, c'est-à-dire, le rapport sur les institutions de dépôts, l'étude sur les pensions, l'étude sur les opérations de prêts du gouvernement et ainsi de suite, représentaient des rapports complets du conseil. J'ai essayé de vous en faire part. Le conseil assume la pleine responsabilité de ces rapports. Je dois vous dire que, pour le meilleur ou pour le pire, j'assume personnellement la responsabilité des commentaires les plus récents. Cependant, monsieur le président, ce serait faux de dire que le conseil n'en prenne aucune responsabilité.

Mr. Lanthier: Your organization is meant, above all, to look after the well-being of Canadians and the security of the consumer. Furthermore, it is subsidized by our government. It would be most unfortunate if our committee could not benefit from the official views of your organization before writing its

[*Texte*]

vois qu'il y aura un vingt-troisième exposé annuel. Quand sera-t-il publié?

M. Slater: Monsieur le président, notre vingt-troisième exposé sera publié en septembre 1986. Cependant, les résultats de notre programme de recherche en cours seront publiés de temps en temps, à mesure que chaque partie de la recherche sera terminée. C'est à cause de ce programme que j'ai décidé, avec l'appui du Conseil, de participer à votre discussion.

• 2110

M. Lanthier: Très bien. On parle de coassurance ou d'asurance complémentaire. Cet après-midi, des témoins nous ont dit que dans les institutions bancaires, lorsque l'on assure jusqu'à 20,000$, on couvre approximativement 94 p. 100 des déposants, et que lorsqu'il y a une assurance complémentaire allant jusqu'à 75,000$, on couvre 99 p. 100 des déposants.

Occupons-nous d'abord des 94 p. 100 que l'on couvre lorsqu'on assure jusqu'à 20,000$. Ne croyez-vous pas qu'il vaudrait mieux faire payer l'assurance par le déposant plutôt que de la faire payer par des voies cachées, camouflées ou indirectes? Le consommateur ne sait pas que s'il dépose moins de $20,000, il paie une assurance. D'après lui, la garantie du gouvernement est là et elle est solide comme la banque. Anciennement, c'est ce que nous disions.

Donc, ne croyez-vous pas qu'il vaudrait mieux la faire payer par le consommateur directement et lui montrer comment il la paie et, deuxièmement, faire payer le consommateur en fonction du risque? Actuellement, les gros financiers profitent de cette situation-là. On a vu, par exemple, que les obligations d'une certaine banque ont baissé de *rating* ce matin: de 2a plus à 2a. Le gros financier a mis un prix là-dessus; il le sait, lui. Cependant, le petit déposant n'a pas accès à cette donnée-là.

Ne croyez-vous pas que ce serait bon de lui faire payer directement son assurance, puisqu'il la paie de toute façon, et, deuxièmement, de la lui faire payer en fonction du calibrage de l'institution? À ce moment-là, il aurait conscience du risque réel qu'il prend. Il ne ferait pas son choix en fonction des grille-pain qui sont donnés en prime.

Mr. Slater: I am going to ask Mr. Ryba to give you a response to that. Let me just say, to start things, that we have indeed given a certain amount of speculative consideration to alternative ways of organizing such insurance.

M. André Ryba (directeur, Vingt-troisième exposé annuel, Conseil économique du Canada): Vous avez posé au fond deux questions. D'abord, est-ce que le déposant devrait payer lui-même? Sans qu'on puisse se baser sur une recherche qui est actuellement terminée, il semble que cela ne fait pas tellement de différence en termes d'efficité du système que ce soit le déposant ou l'institution qui la paie, à condition qu'il n'y ait pas un appareil administratif beaucoup plus pesant et beaucoup plus coûteux. Il faudra trouver un moyen de faire payer le déposant sans qu'une grosse machine administrative soit mise en place pour le déposant lui-même.

En ce qui concerne des primes différentes, je pense qu'il y a un problème social qui se pose vis-à-vis des primes qui sont attachées aux différentes institutions. Il est évident que les

[*Traduction*]

report. I see that there will be a twenty-third annual review. When will it be published?

Mr. Slater: Mr. Chairman, our twenty-third annual review will be published in September, 1986. Nevertheless, the results of our ongoing research program will be published from time to time, as each phase of the research is completed. It is because of this program that I decided, with the support of the Council, to participate in your discussions.

Mr. Lanthier: Very well. You speak of co-insurance. Witnesses have told us this afternoon that in banking institutions where up to $20,000 is insured, approximately 94% of depositors are covered, and 99% of them are covered with $75,000 in co-insurance.

Let us begin by dealing with the 94% who are covered when we insure up to $20,000. Do you not believe that it would be better for the depositor to pay the insurance rather than have him pay it by hidden, disguised or indirect means? The consumer does not know that he is paying for insurance if he deposits less than $20,000. He has the impression that there is a government guarantee which is as solid as the bank. That is what we used to say.

Hence, do you not think that it would be preferable to have the consumer pay for it directly and tell him how he pays for it, as well as make the payment very with the risk? At present, the large financiers are taking advantage of the situation. For example, the bond rating of a certain bank dropped this morning from 2A plus to 2A. The big financier has put a price on it; he knows what is happening, while the small depositor is in the dark.

Do you not think that it would be a good idea to have him pay for his insurance directly, since pay he must, and secondly to have him pay for it on the basis of the soundness of the institution? He would then be aware of the real risk he is taking. He would not make his choice on the basis of the toaster which is offered as a bonus.

M. Slater: Je vais demander à monsieur Ryba de vous répondre. J'ajouterais seulement, pour lancer la discussion, que nous avons réfléchi aux différentes façons de présenter ce type d'assurance.

Mr. André Ryba (Director, Twenty-Third Annual Review, Economic Council of Canada): You have, in fact, raised two questions. First, should the depositor assume the cost? Although we cannot refer to completed research, whether the depositor or the institution pays does not seem to make a great deal of difference to the efficiency of the system as long as the bureaucracy is not overly cumbersome or costly. We will have to find a way of having the depositor pay without a great deal of red tape for the depositor.

As for the matter of different premiums, I believe there is a social problem connected with the premiums at various institutions. The risk is obviously greater, from an insurance

[*Text*]

institutions les plus risquées du point de vue de l'assurance sont les institutions qui commencent. Par exemple, lorsque certaines coopératives de crédit commencent dans certaines régions, que ce soit en Colombie-Britannique ou ailleurs, peut-être qu'au départ on leur mettrait une prime de risque plus élevée aux dépôts, ce qui pourrait décourager les déposants de faire des dépôts dans ces institutions, à moins que les institutions paient un taux d'intérêt plus élevé pour compenser pour la prime plus élevée à payer. Si l'on avait eu ce système, est-ce que l'on aurait pu handicaper le développement des caisses populaires? Est-ce que l'on aurait pu handicaper le développement des *credit unions* dans le reste du pays? Ce sont des questions qu'il faut se poser lorsqu'on établit des primes de risques différents.

• 2115

Egalement, le déposant n'est pas fou. Les consommateurs deviennent de plus en plus sophistiqués. Le déposant essaiera donc d'avoir la meilleure combinaison rendement-risque possible. S'il a peur du risque, comme beaucoup de petits déposants, il va aller vers les grandes institutions et va favoriser, au fond, la concentration de notre système financier, ce qui constitue un autre problème.

M. Lanthier: Merci.

The Vice-Chairman: Mr. Warner.

Mr. Warner: Thank you. Dr. Slater, your publication of *Efficiency and Regulation* in 1976 pointed out certain considerations which are still being considered today, and in the area of the need for greater efficiency, three areas were mentioned in that publication. I would like to touch on two of them.

In the area of inadequate services, you have alredy mentioned a few this evening: long-term farm financing, venture capital financing for small- and medium-sized businesses, commercial banking. Would you like to continue that list and itemize a few other concerns that would still be current today?

Mr. Slater: I think one additional item we would put on the list is certain aspects of export financing. I think the banking system has come some way in the last couple of decades in expanding its role in export financing, but I think there is room for them to take on a bigger role and for the role of the Export Development Corporation to be cut back a little. I do not mean destroying the Export Development Corporation, because there are certain kinds of risks in coinsurance and so on which it is unlikely the private sector could do fully effectively. But that is one.

I guess one of the things that continues to concern us is the general consumer service that is provided in small cities and in rural areas. Admittedly, this is not the majority of the population any more, but taking the whole range of things that are available, certainly in some parts of the country, the quality of the service is not great. The banking system has the problem that they will appear to be bad guys if they charge higher interest rates in some places than in others, and yet the

[*Translation*]

perspective, with new institutions. For example, when credit unions open up in various regions, such as British Columbia, the risk premium on deposits might be higher at the outset. This might discourage depositors from making deposits in these institutions unless the institutions paid a higher rate of interest in order to make up for the higher premiums. Might we not have slowed the development of credit unions with such a system? Might we not have slowed the development of credit unions throughout the country? These are questions that are to be addressed while establishing the premiums according to the different risks.

As well, depositors are not crazy. Consumers are getting more and more sophisticated. Therefore, a depositor will try to get the best possible combination between profit and risk. If he is afraid of risk, as many small depositors, he will go to the larger institutions and will in fact enhance the concentration of our financial system, which creates another problem.

Mr. Lanthier: Thank you.

Le vice-président: Monsieur Warner.

M. Warner: Merci. Monsieur Slater, votre publication *Efficiency and Regulation* de 1976 signalait certaines questions qui sont toujours à l'étude aujourd'hui, et en matière d'accroissement indispensable de l'efficacité, vous abordiez trois domaines. J'aimerais vous parler de deux d'entre eux.

En matière de services insuffisants, vous avez déjà parlé ce matin du financement agricole à long terme, du financement des petites et moyennes entreprises et des prêts commerciaux. Voudriez-vous compléter cette liste et nous citer quelques autres exemples d'activités qui posent toujours des problèmes aujourd'hui?

M. Slater: Je crois qu'à cette liste nous pourrions ajouter certains aspects concernant le financement des exportations. Je crois que les banques ont fait certains progrès au cours des deux dernières décennies et ont accru leur rôle en matière de financement des exportations, mais je crois qu'elles peuvent jouer un rôle encore plus grand, minimisant ainsi le rôle de la Société pour l'expansion des exportations. Je ne propose pas la suppression pure et simple de cette Société pour l'expansion des exportations, car il y a certains genres de risques en matière de coassurance, par exemple, que le secteur privé ne pourrait vraisemblablement pas assumer de manière tout à fait efficace. Il reste que c'est un exemple supplémentaire.

Une préoccupation qui reste constante, ce sont les services généraux offerts aux consommateurs dans les petites villes et dans les régions rurales. Il est vrai que cette clientèle ne représente plus la majorité de la population, mais compte tenu de toute la série de services disponibles, dans certaines régions du pays, la qualité de ces services laisse à désirer. Les institutions bancaires ont un problème. Imposer des taux d'intérêt plus élevés dans certains endroits que dans d'autres leur donne

[*Texte*]

cost of doing business in some of these smaller communities per dollar of loan or per dollar of deposit business they do is in fact higher. Quite naturally, while they make the point that they pay a lot of attention to the rural areas and they have something on their side, if you take a dispassionate view of the thing, for perfectly good commercial reasons they are not as strong in serving those areas generally as I think would be desirable in the country. It is, of course, part of the classic problem in this country of cross-subsidization of services that do not pay as well commercially, and it arises in telecommunications, banking and other things. I think that is another one that needs some attention.

Mr. Warner: One other area was the relatively high cost to Canadian users of some financial services. Under that heading, what would you itemize?

• 2120

Mr. Slater: Yes. Now, I have not done, and we have not done, a completely up-to-date comparison, let us say, of the cost of various services: cheque-clearing services, paying-bill services, and that sort of thing. I was not at the council at the time when that work was done. Certainly at the time when that study was done—and it covered the period of 1970 to 1973, 1974, 1975, and it dated from that period—I think the evidence was the costs of some kinds of services out of the Canadian banking system did appear to be higher per unit of service than they were in the United States. I simply cannot say whether that situation has been improved or not. The banking system at the moment has a problem of keeping its income up. They are anxious to charge you for all the services they can.

I am conscious of the fact that I am getting to the point where I think I am going to be entitled to some silver-haired bonuses. You will not for some time, but I will.

Mr. Warner: So most of your criticisms of the present banking system, as far as efficiency is concerned, are mainly focussed on the lending aspect or the distribution of capital.

Mr. Slater: I guess there is a nice question as one moves into automatic teller machines, much more computerized banking, and so on, as to whether the banks, and particularly the large banks, are going to be nearly as good at dealing with the individual consumer as they used to be. Through my younger life, one of the things that helped me enormously was having an acquaintance with my local bank manager; and it was an acquaintance one nursed. It used to matter quite a lot that one banked with bank X for 15 years and was known. That really counted for something. I am not sure it counts for nearly as much today as it used to. I think the growth of the competition in consumer banking by some of the nonbanking institutions is a reflection of the fact that they have found a niche in dealing with the consumer, having a bit more of the personal touch. I personally think that is a thoroughly healthy thing.

Mr. Attewell: Dr. Slater, I would like to explore a couple of areas. One of them is this whole area of competition and concentration. I guess one of your objectives is that through increased competition and efficiency prices would come down.

[*Traduction*]

mauvaise réputation, et pourtant emprunter ou déposer de l'argent dans certaines de ces petites communautés coûte plus cher. Tout naturellement, bien qu'elles disent prêter beaucoup d'attention aux régions rurales, ce qui est vrai, si on étudie froidement la question, pour des raisons commerciales parfaitement justifiées, d'une manière générale, elles n'offrent pas à ces régions les services qui seraient, à mon avis, souhaitables. Bien entendu, cela procède du problème classique de ce pays, où il est inévitable de subventionner certains services qui ne sont pas aussi rentables sur le plan commercial, et cela se retrouve aussi bien dans le domaine des télécommunications que dans le domaine bancaire, etc. C'est encore un de ces problèmes qui méritent une certaine attention.

M. Warner: Vous parlez également du coût relativement élevé, pour les usagers canadiens, de certains services financiers. De quels services s'agit-il?

M. Slater: Oui. Je n'ai pas dressé, nous n'avons pas dressé, une liste exhaustive comparant, disons, le coût de tous les divers services: les services de traitement des chèques, de paiement des factures, etc. Je n'étais pas membre du conseil lorsque ces travaux ont été réalisés. Lorsque cette étude a été faite—et elle couvrait la période allant de 1970 à 1975—je crois qu'il a été démontré que le coût de certains des services offerts par les banques canadiennes semblait plus élevé par unité de service qu'il ne l'était aux États-Unis. Je ne pourrais vous dire s'il y a eu amélioration de la situation. À l'heure actuelle, les institutions bancaires ont du mal à maintenir leurs recettes. Elles ont tendance à vouloir vous faire payer pour tous les services qu'elles vous offrent.

Je n'ignore pas que ce genre de remarque est susceptible de me faire toucher plus rapidement mes primes de départ à la retraite. Ce n'est pas encore votre cas.

M. Warner: Donc, la plupart de vos critiques adressées au système bancaire actuel, en matière d'efficacité, portent surtout sur les activités de prêt ou sur l'utilisation des capitaux.

M. Slater: Je crois que l'avènement des machines automatiques, de l'informatisation des banques, etc., nous incite à nous demander si les banques, et tout particulièrement les grandes banques, pourront continuer à avoir d'aussi bons rapports personnalisés avec leurs clients. Lorsque j'étais jeune, d'avoir établi des rapports personnels avec mon directeur de banque m'a beaucoup aidé. Il était utile de cultiver ces rapports. Il était utile d'avoir eu affaire à la même banque pendant 15 ans et d'être connu. Cela comptait énormément. Je ne suis pas sûr que cela compte autant aujourd'hui. Je crois que la concurrence de plus en plus forte des institutions non bancaires témoigne du fait qu'elles sont plus proches des consommateurs et plus personnalisées dans leurs rapports. Personnellement, je pense que c'est tout à fait salubre.

M. Attewell: Monsieur Slater, j'aimerais aborder une ou deux questions. Pour commencer, celle de la concurrence et de la concentration. Je crois que, selon vous, une augmentation de la concurrence et de l'efficacité ne peut que déboucher sur une

[*Text*]

I am not quite sure what your answer was to an earlier question about whether or not you favoured the large banks' current position of wanting to get into, in a full way, these revisions right now. But under the Bank Act before the last one, they were permitted to enter the residential mortgage market, as you will recall. In a few short years those five institutions now, if my facts are correct, and I think they are, write something over 50% of the new mortgage business; and it is climbing. So did we wittingly or unwittingly unleash a tremendous amount more concentration of business within those five banks? There would have been some theoretical objectives at the start, but are prices lower today for residential mortgages to the consumer than they otherwise would have been? Are more people availing themselves of the services than otherwise would have been? I do not think so on either answer, but could you just share some views on whether the banks should be a full partner in changes now, and what we really unleashed a while ago?

Mr. Slater: Mr. Chairman, I personally have the view, and certainly it was the view of the council when they did work in the 1970s on deposit-taking institutions, that the opportunities for additional competition by the banks—in this case in markets they had been more restricted in serving—was a thoroughly healthy thing. I do not think there is the slightest doubt but what the effect of giving the banks the opportunity to challenge the established people in the mortgage business enormously improved the availability and reduced the cost of mortgages in Canada. Judging that by the interest rates you pay on mortgages compared with, of giving quality compared with, let us say, government bonds, that differential was very markedly reduced and the housing finance in this country was enormously improved.

• 2125

Similarly, I do not think there is the slightest doubt but what giving the banks much clearer and stronger encouragement in their consumer lending activity, again challenging what had been the established consumer lending institutions, was a thoroughly healthy thing. The availability, the good quality, the administration, the price again, the interest rate differential between the average consumer loan of given quality and, let us say again a government bond rate as a measure, was reduced.

I think that in some parts of business finance over the last 30 to 35 years or so, instead of us having the view that term lending was kind of a dirty thing for banks to be doing—it permitted them to do a little of it on the edge—instead of having them as a major factor, term lending has been one of the healthiest developments in business finance in the country.

Mr. Attewell: Does it concern you that now the five large banks basically move lock-step in terms of rates on mortgages, deposit rates?

[*Translation*]

réduction des prix. Je ne sais exactement quelle a été votre réponse à une question précédente quant à la célérité avec laquelle les grandes banques souhaitent l'application immédiate de ces réformes. Il reste que lors de la dernière révision de la Loi sur les banques, vous vous souviendrez qu'elles ont reçu l'autorisation de pénétrer le marché des hypothèques résidentielles. Il n'a fallu que très peu d'années pour que ces cinq institutions, si mes chiffres sont exacts, et je crois qu'ils le sont, détiennent plus de 50 p. 100 des transactions hypothécaires, et ce pourcentage continue à monter. N'avons-nous donc pas provoqué de manière délibérée ou non délibérée une énorme croissance de la concentration dans ce domaine d'activités? Au départ, il s'agissait de réaliser certains objectifs en théorie, mais les prix, aujourd'hui, pour les hypothèques résidentielles sont-ils moins élevés pour les consommateurs qu'ils l'auraient été autrement? Est-ce que cela a incité un plus grand nombre de consommateurs à se prévaloir de ces services? Je ne le pense pas, mais pourriez-vous nous dire si, selon vous, l'avis des banques devrait être attentivement écouté en la matière et quelle a été la conséquence réelle des changements apportés il y a quelques années?

M. Slater: Monsieur le président, personnellement, j'estime, et c'est certes ce qu'a estimé le conseil lorsqu'il a réalisé ses travaux au cours des années 70 sur les institutions de dépôt, que ces possibilités supplémentaires de concurrence offertes aux banques—dans ce cas, sur des marchés où leur présence, jusqu'àlors, avait été restreinte—ont été tout à fait salubres. Il ne fait pas l'ombre d'un doute qu'avoir offert aux banques la possibilité de concurrencer les institutions établies de prêt hypothécaire a multiplié les possibilités et réduit le coût des hypothèques au Canada. Si l'on en juge par les taux d'intérêt des hypothèques comparés, par exemple, disons, à ceux des obligations du gouvernement, le différentiel a connu une réduction très marquée et le marché financier du logement de ce pays a connu une très nette amélioration.

De manière analogue, je ne pense pas qu'il y ait le moindre doute qu'avoir vivement et clairement encouragé les banques à développer leurs activités de prêt à la consommation, concurrençant encore une fois les institutions établies de prêt à la consommation, a été fort salubre. Encore une fois, la multiplication des possibilités, l'accroissement de la qualité et de l'administration ont eu une incidence sur les prix, et le différentiel de taux d'intérêt entre le prêt moyen à la consommation de qualité donnée, encore une fois reprenant l'exemple du taux des obligations du gouvernement comme mesure, a été réduit.

Je crois que dans certains secteurs des activités financières, au cours des 30 ou 35 dernières années, plutôt que de considérer que le prêt à terme restait une sorte d'activité inavouable pour les banques—cela leur permettait de petits à-côtés—le prêt à terme est devenu une des activités les plus salubres dans le monde financier.

M. Attewell: Le fait que les cinq grandes banques offrent, pour l'essentiel, les mêmes taux pour les hypothèques et pour les dépôts ne vous inquiète-t-il pas?

[*Texte*]

Mr. Slater: They always have. I think the fact that in the paper one has regularly published mortgage rates, not only the five banks but a whole bunch of smaller banks, the big trust companies, the smaller ones, the array is all there, I think is a clear indication that you are dealing with a competitive market and far from that being an indication of, if you like, concentration by the banks and them in a sense using a kind of quasi-monopoly power, I just do not believe that is a fair interpretation of the development.

Mr. Attewell: The trust associations or trust companies are now left with less than half of the mortgage market they otherwise would have enjoyed. How should we treat that industry? Should we give them greater powers and, if so, in what areas? May I just add that one of the Minister's main objectives—and we have touched on this; you have with some other questions—but one of the major objectives was to service small business needs further. Could you just comment a bit in that area?

Mr. Slater: Well, I think the considerations of safety and solvency and good management that Mr. Blenkarn was particularly pointing to, I acknowledge those as being extraordinarily important. Whatever is done in allowing institutions to compete, those questions of safety have to be considered. That being said, again I do not think it would be at all unhealthy to have the trust and loan companies able to participate in commercial lending more readily, to participate in consumer lending more readily. It seems to me the markets are big enough to stand the competition. Clearly, some of the trust and loan companies are innovative, very sensitive to the consumers' needs and so on, others less so. I guess my feeling is that we ought to prejudge who can do a good job well and what mix of activities they can put together effectively and so on; that within limits of the safety of the system we ought to encourage innovation by finance institutions, just as we are trying to encourage innovation of non-financial institutions.

• 2130

Mr. Attewell: The CBA stated, not in these exact words, but basically that there was no gap out there, that small business financing needs were being adequately met. Do you buy that?

Mr. Slater: If one takes a broad view of the financing needs, rather than a kind of rather narrow view as to who is coming in the door of lending institutions and so on, I really do not believe that. I cannot prove it in the sense that I do not have a completely adequate scientific sample of all the evidence on the matter. But we have done a lot of work on this, talked to a lot of people, and I do not really believe that for the kind of innovation and development we want in this country, and given the important role of small- and medium-sized business, especially medium-size business, which is growing, the provision of finance is adequate to the opportunities and needs in the country.

[*Traduction*]

M. Slater: Cela a toujours été. Je crois que le fait que les journaux publient régulièrement les taux d'intérêt offerts, non seulement ceux offerts par les cinq banques, mais par toute une série de banques de moindre importance, par les grandes compagnies fiduciaires, les plus petites, elles sont toutes là, je pense que cela indique clairement que le marché est compétitif et non pas qu'il y a, si vous voulez, concentration opérée par les banques et constitution d'un quasi-monopole. Je ne pense pas qu'il soit juste de l'interpréter ainsi.

M. Attewell: En conséquence, les compagnies fiduciaires se retrouvent avec moins de la moitié du marché hypothécaire. Quel traitement devrions-nous leur réserver? Devrions-nous leur donner plus de pouvoirs, et, dans l'affirmative, dans quels domaines? Je me permettrais d'ajouter qu'un des principaux objectifs du ministre—et nous en avons déjà un peu parlé; vous en avez déjà un peu parlé en répondant à certaines autres questions—un des principaux objectifs était de mieux répondre aux besoins des petites entreprises. Pourriez-vous nous dire un mot ou deux à ce sujet?

M. Slater: M. Blenkarn a parlé de sécurité, de solvabilité, de gestion saine, et je reconnais l'énorme importance de ces questions. Quelles que soient les nouvelles formes de concurrence autorisées, il faudra tenir compte de ces questions de sécurité. Cela dit, je répète ne pas croire du tout insalubre de faciliter la participation aux activités de prêts commerciaux et de prêts à la consommation aux compagnies de fiducie et de prêt. Il me semble que les marchés sont suffisamment importants pour supporter la concurrence. Il est clair que certaines de ces compagnies de fiducie et de prêt font preuve d'innovation, sont très sensibles aux besoins des consommateurs, etc., alors que d'autres le sont moins. Je pense que nous devrions tenter d'établir à l'avance qui peut faire un bon travail et quel genre d'activités il sera possible de coordonner efficacement, et que, dans les limites de la sécurité du système, nous devrions encourager les institutions financières à innover, tout comme nous nous efforçons de le faire pour les institutions non financières.

M. Attewell: L'Association des banquiers canadiens a déclaré, peut-être pas en ces termes, mais elle a dit essentiellement que le système ne présentait pas de lacunes et que les besoins financiers de la petite entreprise étaient pourvus de façon satisfaisante. Êtes-vous d'accord avec cela?

M. Slater: Si l'on prend les besoins financiers dans leur ensemble, plutôt que de regarder qui sont les clients des institutions financières, je ne peux vraiment pas être d'accord avec cela. Je ne peux pas le prouver, dans la mesure où je n'ai pas recueilli un échantillonnage scientifique suffisamment complet pour en faire la preuve. Mais nous avons beaucoup travaillé là-dessus, nous avons discuté avec beaucoup de gens, et compte tenu des objectifs en matière d'innovation et de développement que nous nous sommes fixés au pays, compte tenu du rôle important de la petite et moyenne entreprise, spécialement la moyenne entreprise, qui est en pleine croissance, je ne crois pas que les possibilités de financement

[*Text*]

Mr. Attewell: Dr. Slater, is there a risk that we could be opening up the doors through the Schedule C banks, or perhaps extra commercial lending out of the trust companies that . . . well, really, when you start mentioning innovation, I think of risk. The banks have—I am not bank bashing—but just straight risk—they have geographic risks; they have the sector types of portfolio risks extremely well covered, not only just in Canada. Now we have this group wanting to get in, and if there is a gap in the small business needs, I hear you saying that it is the innovative area which seems to smack of high risk. Are we perhaps unleashing a market there where they are not going to be able to spread that risk over a wide enough base of low-risk borrowers?

Mr. Slater: That is a very important consideration, Mr. Chairman. It does seem to me that some innovation and developing syndicating arrangements is desirable so that it in fact becomes possible to have some diversification even with smaller institutions. It does seem to me important to distinguish between the pieces of activity which are, if you like, a banking type of activity and those which are venture capital activities, and to try to make sure that one gets the arrangements appropriate to each. I guess I do not believe it is appropriate to divide up all these activities in different kinds of water-tight compartments, as there is a kind of an overlap and interrelationship. But I do believe that it is important to have a view of the capital base which institutions must have to engage in various activities, the reserve kind of provisions, the regulatory arrangements and so on. I do not think a kind of laisse faire approach to this sort of thing is appropriate. But to try to get the balance right, between encouraging that innovation and having safety in the system, seems to me to be desirable, and not to make safety in the system, as it were, the only consideration in play, because I think we would pay for that.

Mr. Attewell: I have one last comment. I have just a strong suspicion of the overall risk factor there. If you add into the equation in a good number of cases the lack of expertise in these new institutions for high-risk type of ventures, I am just not quite sure in what direction that is really going to take us. Maybe we have the wrong group taking the high risks.

• 2135

Mr. Slater: We certainly do have, south of the border, examples of differentiation of institutions that seem to manage . . . Some of them seem to be solid as a rock, doing very conservative, narrow business, whereas others are out on the risky end of the spectrum and things in between . . .

Mr. Attewell: We also have 13,000 banks down there. I know there are interstate banking provisions but they do have 13,000 banks.

Mr. Slater: Not only that, they have regional broker dealer networks, which are immensely richer in terms of their

[*Translation*]

correspondent aux perspectives et aux besoins de développement du pays.

M. Attewell: Monsieur Slater, en créant des banques de l'annexe C, ou en permettant aux compagnies de fiducie de faire des prêts commerciaux, ne risquons-nous pas d'avoir des problèmes . . . En fait, pour moi, innovation est synonyme de risque. Les banques—et je ne veux pas m'en prendre à elles—mais les banques ont des risques directs, des risques géographiques; et elles se prémunissent extrêmement bien, et ce, non seulement au Canada, contre les risques inhérents à des portefeuilles de type sectoriel. Maintenant, nous avons ce groupe qui demande à s'intégrer au système pour combler un besoin de financement de la petite entreprise, et vous dites que ce domaine d'innovation est plein de risques. Ne sommes-nous pas en train d'ouvrir un marché qui ne permettra pas aux intervenants de diversifier suffisamment leurs risques?

M. Slater: C'est une considération très importante, monsieur le président. Il m'apparaît souhaitable d'innover un peu et d'établir un système qui permettrait effectivement une certaine diversification, même dans les institutions moins importantes. Il m'apparaît important de faire la distinction entre les activités qui sont de type bancaire et les activités de capital de risque, et d'établir un système en conséquence. Je ne crois pas qu'il soit opportun de ranger toutes ces activités dans des catégories distinctes et étanches, puisqu'il y a toujours chevauchement et rapport entre les diverses activités. Mais j'estime qu'il est important de prendre en considération la base de capitaux que doivent détenir les institutions pour s'engager dans diverses activités, les réserves, les règlements, et ainsi de suite. Il ne faut pas adopter une attitude de laisser-faire dans ce genre de chose. Il faut plutôt chercher à établir un équilibre entre l'encouragement à l'innovation et la sécurité du système, et ne pas considérer ce dernier élément comme étant la seule et unique considération, car je pense que cela pourrait nous coûter cher.

M. Attewell: J'ai une dernière observation à faire. Le facteur risque me préoccupe beaucoup. Si vous ajoutez dans cette équation le manque d'expérience d'un bon nombre de ces nouvelles institutions en ce qui concerne les entreprises à risque élevé, je ne sais vraiment pas où cela va nous mener. Ce n'est peut-être pas le bon groupe qui prendra les risques élevés.

M. Slater: Nous avons certainement aux États-Unis des exemples de différenciation d'institutions qui semblent bien fonctionner . . . D'un côté, il y a les institutions qui semblent solides comme le roc, qui ont un champ d'activité très conservateur et très étroit; et il y a les autres qui font des affaires comportant un risque plus élevé . . .

M. Attewell: Il y a aussi 13,000 banques là-bas. Je sais qu'il y a des dispositions concernant les opérations bancaires entre les États, mais il y a quand même 13,000 banques.

M. Slater: Mais ce n'est pas tout; il y a aussi des réseaux régionaux de courtiers en valeurs qui sont beaucoup plus

[*Texte*]

flexibility and their service than what exists in Canada. It is generally a much more competitive environment.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Mr. Wilson.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Thank you, Mr. Chairman. I suspect the room's attention span has somewhat diminished, so I will be fairly brief, Dr. Slater. I certainly was in agreement with a couple of your preliminary remarks where you stated, among other things, that solvency of the system, of course, was an integral part of maintaining confidence. You went on to say if you had to choose a major objective, it would emphasize solvency. I find it hard to disagree with that. You talked about a number of companies having overbooked loans in certain areas. First, I would like you to define what you mean by overbook, just for the record.

Mr. Slater: I think the concentration of lending activity, a rather narrow spectrum of activities and a rather narrow geographical region, meant that the portfolios did not have a diversification; that the fortune of the institution would go with those industries and regions, perhaps more than prudence would suggest.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I guess that is what I am wondering about. It is a sort of central issue. Is it poor management or management error for a western regional institution to overbook, as you put it, loans in the energy sector? Is that not really their purpose? Their *raison d'être*?

Mr. Slater: I think one gets some help in answering that by looking at the Quebec institutions, particularly the "caisse" movement. The "caisse" movement is clearly heavily concentrated in Quebec things, a lot of Quebec rural things, trust companies and so on. There have not been failures in the "caisse" movement. There have not been failures in the trust companies.

Certainly it is possible to have some concentration of your business and avoid getting into potential insolvency and things of that sort. But you do have to do some things to do that. I think you do have to find some way of balancing your portfolio by holding some things other than those kinds of instruments. You do, in a sense, have to, in terms of the lending values and ratios you are prepared to work to, recognize the risks you are up against and so on. It certainly would be attractive if the instrument of syndication were available to permit a certain amount of risk sharing on something like a co-insurance kind of basis.

I think when one has institutions of specialized functions, specialized regions, where you have volatility in the economies, you are bound to have some problems. But I think in a sense your portfolio management comes with the territory. You really do have to be able, in and of yourself, to cope with those variations.

[*Traduction*]

avancés qu'au Canada en termes de souplesse et de gamme de services. La concurrence est généralement beaucoup plus forte.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Le vice-président: Monsieur Wilson.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Merci, monsieur le président. J'ai l'impression qu'on commence à être un peu fatigué; je serai donc assez bref, monsieur Slater. Je suis tout à fait d'accord avec quelques-unes de vos remarques préliminaires, à savoir notamment, que la solvabilité est indispensable pour assurer la confiance à l'égard du système. Vous avez déclaré en outre que votre principal objectif serait axé sur la solvabilité. Il est difficile de ne pas être d'accord avec cela. Vous avez parlé de surconcentration de prêts de certaines compagnies dans des secteurs particuliers. J'aimerais d'abord que vous nous expliquiez, pour le compte rendu, ce que vous entendez par surconcentration.

M. Slater: Je pense que la concentration de prêts dans une gamme d'activités plutôt étroite et confinée à une région géographique plutôt restreinte se traduit par un manque de diversification des portefeuilles, de sorte que la santé des institutions est trop intimement liée au succès de ces industries et régions.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): C'est justement la question que je me pose. C'est primordial. Est-ce de la mauvaise gestion ou une erreur de gestion lorsqu'une institution régionale de l'Ouest concentre ses prêts dans le secteur énergétique? N'est-elle pas là pour ça? N'est-ce pas sa raison d'être?

M. Slater: Je pense qu'il est utile, pour tenter de répondre à cette question, de regarder du côté des institutions québécoises, particulièrement le Mouvement des caisses. Celui-ci concentre clairement ses activités dans des entreprises québécoises, dans de nombreuses affaires rurales du Québec, des compagnies de fiducie, et ainsi de suite. Il n'y a pas eu d'échec dans le Mouvement des caisses. Pas plus qu'il n'y en a eu dans les compagnies de fiducie.

Il est certes possible de concentrer vos activités et d'éviter des problèmes de solvabilité et des choses du genre. Mais, pour y arriver, vous devez prendre certaines précautions. Vous devez chercher à équilibrer votre portefeuille en diversifiant vos opérations. Vous devez, pour ainsi dire, reconnaître les risques auxquels vous vous exposez sur le plan de la valeur et du pourcentage de vos prêts. Il serait certainement bon d'avoir un mécanisme qui permette un certain étalement des risques par la voie de la coassurance, par exemple.

Je pense qu'on s'expose nécessairement à des problèmes lorsqu'on a des institutions à vocation spéciale, confinées à des régions restreintes dans des économies instables. Mais la gestion de portefeuille est inhérente au territoire. Il faut absolument pouvoir composer avec ces variables.

[*Text*]

• 2140

I think, of course, it is also important that our central banking and other banker's bank kinds of facilities also have the capability of helping the system cope with things of that sort. Mr. Blenkarn, if you will forgive me for a little history, I think it is important to remember that when central banks were first established they were not established around monetary policy; they were established to be banker's banks, to provide the kind of support to the system the individual banks by themselves or individual banks in co-operation could not provide. I think that is another part of what you have to have if you are going to have regionally and industrially concentrated portfolios in some of your institutions.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): It seems to me the problem is that the regional institutions still have to compete in fields such as energy lending and real estate lending with more diversified national institutions. They either compete or they basically are not going to have enough business to survive, are they?

Mr. Slater: That is fair, but they are on the ground. They can build intelligence networks, not at huge costs. There are good intelligence networks in Alberta. Small oil companies are able to buy land and operate quite effectively. So I guess I do not really see it as an insoluble problem of being able to compete.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I guess I am viewing it now with the advantage of hindsight and looking at what has gone on. Now leaving aside these situations of fraud and self-dealing, which we all know about, and just looking at the western regional financial institutions, are there to your knowledge any of consequence that have provided any significant commercial loans on energy and real estate securities in Alberta that are solvent?

Mr. Slater: I cannot answer that question. I am sorry, Mr. Chairman; I just do not have the specifics on that.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I do not either, but I am thinking about Western Capital Trust and Canadian Commercial and Northland and the Alberta credit union movement and Northwest Trust and God knows there are a bunch of others. It seems to me that if you went so far as to compartmentalize the operations of the big chartered banks into provincial segments, probably Nova Scotia Alberta might well be in ruin. I guess what I am trying to say is that it is obvious that what has saved the big banks is their diversification, which indeed you have touched on. Regionalization in effect has rendered others vulnerable. As a matter of public policy, ought not government support the concept of regional institutions? I mean, how do we get out of this catch-22?

Mr. Slater: My own view is that definitely the government ought to support regional institutions. But that in turn means that some of the banker's bank facilities, the kinds of instruments that are available to permit some diversification even of

[*Translation*]

Je pense qu'il est aussi important que notre système de banque centrale et de banques de banquier puisse aider le système à composer avec ce genre de chose. Monsieur Blenkarn, vous me pardonnerez ce petit brin d'histoire, mais je pense qu'il est important de se rappeler que les banques centrales n'ont pas été créées en fonction d'une politique monétaire; on voulait qu'elles soient des banques de banquier pour qu'elles puissent apporter au système un genre d'appui que les banques, individuellement ou collectivement, ne pouvaient assurer. Je pense que cela est absolument essentiel si l'on veut que certaines de nos institutions aient des portefeuilles à concentration régionale et industrielle.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Mais le problème, d'après moi, c'est que ces institutions régionales doivent faire concurrence à des institutions nationales plus diversifiées, dans des secteurs comme l'énergie et l'immobilier. Si elles ne peuvent concurrencer dans ces domaines, feront-elles suffisamment d'affaires pour survivre?

M. Slater: Vous avez raison, mais ces institutions sont sur le marché. Elles peuvent établir des réseaux de renseignement qui ne coûtent pas tellement cher. Il existe de tels réseaux en Alberta. De petites compagnies de pétrole peuvent acheter du terrain et fonctionner efficacement. La concurrence n'est donc pas pour moi un problème insurmontable.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Il est toujours plus facile d'analyser une situation lorsqu'on a du recul. Maintenant, laissons ces affaires de fraude et de transactions intéressées de côté, puisque nous en sommes tous au courant, et parlons des institutions financières régionales de l'Ouest. À votre connaissance, y en a-t-il de tant soit peu importantes parmi elles qui ont fait des prêts commerciaux substantiels dans le domaine de l'énergie et des biens immeubles en Alberta, et qui sont solvables?

M. Slater: Je ne peux pas répondre à cette question. Je m'excuse, monsieur le président, mais je n'ai tout simplement pas la réponse.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Moi non plus, mais je ne peux m'empêcher de penser à la *Western Capital Trust*, à la Banque Commerciale du Canada, à la Northland, au mouvement des caisses de crédit de l'Alberta, à la *Northwest Trust*, et à combien d'autres encore. J'ai l'impression que si l'on compartimentait les opérations des grandes banques à charte par province, la Nouvelle-Écosse et l'Alberta seraient probablement en ruine. Tout cela pour vous dire qu'il m'apparaît évident que ce qui a sauvé les grandes banques, comme vous l'avez déjà si bien dit, c'est la diversification. La régionalisation a en fait rendu les autres plus vulnérables. En termes de politique publique, le gouvernement ne devrait-il pas appuyer l'idée des institutions régionales? Comment pouvons-nous nous tirer de cette impasse?

M. Slater: À mon avis, le gouvernement doit absolument appuyer les institutions régionales. Mais cela veut dire aussi qu'il faut établir et encourager certains services de banque de banquier, certains mécanismes qui permettront la diversification d'institutions régionales spécialisées.

[*Texte*]

regionally specialized institutions and things of that sort, ought to be developed and encouraged.

We do have examples in the United States of the federal reserve banks in the various regions developing kinds of approaches and so on to the banks of the regions they are serving. You do not find a homogeneity across the whole of the United States in the operation of the federal reserve system. The federal reserve bank of Minneapolis operates somewhat differently than does the federal reserve bank of New York. I think it is very much a challenge to us. I recognize that a challenge is indeed the development in this country . . . if we want to have regional institutions, credit unions, trust companies, banks, insurance companies, for that matter, trying to find within a national framework something which in a sense is supportive, in the best sense of that term, of the regional institutions with their various problems.

• 2145

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): A lot of people seem to think the main factor contributing to the Alberta collapse was the National Energy Policy. There are other factors, of course, but the flight of capital from Alberta to the States and to the offshore, coupled with the related real estate collapses, led to the failure of a great number of institutions, some of which we have referred to. I guess we are back to it again: what alternatives are there? How can any financial institutions predict what government policy may come along, which in turn may devastate its loan and asset portfolio valuations?

You tend to criticize these institutions. You talk about poor management, management errors. In hindsight that is great. I have not had a chance to peruse your *Western Transition* document that was released in September 1984, but I am not sure I am going to find anything in there which says, hey, look out; Canadian Commercial is going, Northland is going, this one is going, that one is going. We are not gurus and we do not have the foresight. What is the answer to all of this?

Mr. Slater: I think the answer in part is that the robustness of a financial system is so important to a country that in a way you almost have to build fail-safe capabilities into the whole thing. You cannot do it in every individual institution, so it has to be part of the system. Deposit insurance and the central banks, bankers, bank functions, and so on are part of all of that.

In the case of Alberta, no single thing put these institutions into the position they are in. World oil prices and their behaviour are a factor. The great deterioration in the prices of farm commodities in world markets and the effect that had on farm income, farm finance, and the value of farm property . . .

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): That is yet to come. We are talking about the oil shake-up, the energy shake-up.

[*Traduction*]

Nous avons des exemples, aux États-Unis, de banques de la réserve fédérale dans diverses régions qui ont établi des mécanismes pour venir en aide aux banques qu'elles desservent. Le système de réserve fédérale ne fonctionne pas partout de la même façon aux États-Unis. La banque de réserve fédérale de Minneapolis fonctionne différemment de celle de New York. Cela représente donc un véritable défi pour nous. Je reconnais que c'est tout un défi que de faire une place, dans un cadre national, aux institutions régionales, aux caisses d'épargne, aux compagnies de fiducie, aux banques, même aux compagnies d'assurance, et de créer un mécanisme qui appuiera, dans le sens noble du terme, cet effort de régionalisation.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Beaucoup de gens semblent croire que la politique énergétique nationale a été le facteur déterminant dans l'effondrement de l'Alberta. Il y a évidemment d'autres facteurs, mais la fuite de capitaux de l'Alberta vers les États-Unis et vers l'étranger, doublée de l'effondrement du marché immobilier, ont provoqué la faillite d'un grand nombre d'institutions, dont certaines ont déjà été mentionnées. La question qui revient est la suivante: quels sont nos choix? Comment des institutions financières peuvent-elles prédire quand une politique gouvernementale viendra dévaster la valeur de leur porte-feuilles de prêts et d'avoirs?

Vous avez tendance à critiquer ces institutions. Vous parlez de mauvaise gestion, d'erreur de gestion. Avec le recul, c'est bien facile. Je n'ai pas eu l'occasion d'examiner votre document intitulé *Western Transition* qui a été publié en septembre 1984, mais je serais surpris d'y retrouver quelque chose qui nous préviendrait de la faillite de la Banque Commerciale du Canada, de la Northland ou de toute autre institution. Nous ne sommes pas des gourous, nous ne sommes pas doués de cette clairvoyance. Alors, quelle est la réponse à tout cela?

M. Slater: Je pense que la réponse tient en partie au fait que la force d'un système financier est tellement importante pour un pays qu'il faut presque intégrer dans ce système des mécanismes à toute épreuve. On ne peut pas prévoir des mécanismes pour chaque institution, et c'est pourquoi ils doivent faire partie intégrante du système. L'assurance dépôts, les banques centrales, les banquiers, tout cela en fait partie.

Les problèmes des institutions en Alberta ne peuvent êtres imputés à une seule cause. Le prix du pétrole mondial et la fluctuation des prix sont un facteur parmi d'autres. Qu'il suffise de penser à la baisse substantielle des prix des produits agricoles sur les marchés mondiaux, aux effets de cette baisse sur les revenus agricoles, sur le financement de ce secteur, et sur la valeur des terres agricoles . . .

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Cela reste à venir. Il est question de grandes perturbations dans le domaine du pétrole et de l'énergie.

[*Text*]

Mr. Slater: There may be worse to come, I agree with you. But land values in western Canada, as you know, have been falling now for some time, which is a reflection of what has happened to farm prices and the farm community.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): But the point is that it is usually some time afterwards that the collapse comes. Right now some institutions are skating over the farm financing situation. The fallout is going to come down the road, but not right now.

Mr. Slater: That is exactly right. That is why whether one likes it or not, you really do have to build in, if you like, a measure of overcapacity in your central banking, bankers' bank, other institutions and policies, so that when six things go wrong, not just one, your banking institutions, your financial institutions, which have maybe not the best management but good average quality management, can see their way through. It is an absolutely essential feature of the system. The surprise to us all is that we thought we had in Canada a pretty good set of institutions to cope with not just one bad thing but a whole series of bad things happening, and our system, while it has coped pretty well in what has been a horrendous set of shocks, nevertheless has turned out not to be adequate for all the problems.

The Vice-Chairman: Thank you for coming tonight.

• 2150

The meeting is adjourned until 3.30 p.m. tomorrow in Room 253-D, Centre Block, when we will be hearing from the Household Trust Company, the Royal Bank of Canada and Eaton Bay Financial Services.

[*Translation*]

M. Slater: Je suis d'accord avec vous, nous n'avons peut-être pas encore vu le pire. Mais la valeur des terres dans l'Ouest canadien, comme vous le savez, baisse depuis quelque temps déjà, et cela reflète ce qu'ont subi les prix et la communauté agricole.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Mais le fait est que la débâcle vient habituellement après. À l'heure actuelle, certaines institutions ne se préoccupent pas de la situation du financement du secteur agricole. Cela n'a pas encore eu de répercussion, mais il y en aura.

M. Slater: Vous avez entièrement raison. C'est pourquoi, que cela vous plaise ou non, vous devez prévoir dans votre système de banque centrale, de banquiers, d'autres institutions et dans vos politiques, un mécanisme d'intervention qui se déclenchera lorsque seront réunis six éléments de problème pour que vos institutions bancaires, vos institutions financières puissent s'en tirer, même si elles ne représentent pas ce qu'il y a de mieux en terme de qualité de gestion. Il s'agit là d'un élément absolument essentiel du système, Nous croyons avoir au Canada un assez bon système pour faire face non pas à un seul problème, mais à toute une série de difficultés; il nous a effectivement permis de passer au travers une série de crises, mais à notre grand étonnement, il ne s'est pas avéré efficace pour contrer tous les problèmes.

Le vice-président: Merci d'être venus ce soir.

La séance est levée jusqu'à 15h30 demain. Nous nous reverrons à la pièce 253-D de l'Édifice du centre, où nous accueillerons la *Household Trust Company*, la Banque royale du Canada et les Services financiers Eaton Bay.

APPENDIX "FNCE-61"

Economic Council of Canada

Conseil économique du Canada

SUBMISSION TO

THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON

FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

AND

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON

BANKING, TRADE AND COMMERCE

BY

DR. DAVID W. SLATER

CHAIRMAN

Date AUGUST 30, 1985

Introduction

Concern with the operation of the financial system has been a major focus of activity for the Economic Council of Canada for some time. In 1976, it published a major work on deposit-taking institutions entitled Efficiency and Regulation which set out the Council's position at that time. The Council has since published major related works on pensions (1979) and government loans and loan guarantees (1982). In the 21st Annual Review, government and business finance was analysed. The determination of interest rates is one of the themes of this year's Annual Review. As a natural continuation of this process, the Council is undertaking a complete look at the Canadian financial system in light of rapid developments at home and abroad. This analysis will be the main theme of the 23rd Annual Review to be released in 1986.

This study comes at a time when several other groups, at both the federal and provincial levels, are reviewing various aspects of the legislation governing financial institutions. As well, the Government of Canada has set forth proposals for a complete review of the financial system in its Green Paper: The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion. It also has under consideration the Wyman report on deposit insurance. Provincial authorities have initiated or carried out reviews of the development and regulation of the securities

industry, trust and loan companies, the insurance industry, pension policies and related issues.

The Council's position with respect to issues raised in the Green Paper will not be determined until the publication of the 23rd Annual Review. However, the Committee might find it useful to have a brief review of the Council's major concerns (as reflected in Efficiency and Regulation), and some comments on the Green Paper and related documents. To this end, there follows a review of the concerns expressed in Efficiency and Regulation; a brief review of economic, technological and other changes and how these appear to have impacted on the financial system and institutions; and, finally, some commentary on the Green Paper issues.

Efficiency and Regulation: Major Concerns

With the publication of Efficiency and Regulation in 1976, the Council set out its general position on the legislation governing deposit-taking institutions and, in particular, its position in anticipation of the most recent revision to the Bank Act and some related matters. That position was based on a substantial measure of continued separation of the four major financial functions: commercial banking, insurance, trustee services and investment brokerage (although not necessarily a separate institution for each function, as in the four pillars approach). It recognized the development, indeed the encouragement after the Porter

Commission, of limited overlapping competition in deposit-taking and related intermediation among different types of institutions. The major concern of the Council was to find ways to further increase competition and regulatory flexibility as a means of increasing the efficiency of deposit-taking institutions - lower interest rates for borrowers, higher interest rates for depositors and a greater variety of services.

The major focus of attention at that time was with questions of efficiency rather than with questions of consumer protection. But, this did not in any way reflect a lack of concern with the latter issue. Rather, it reflected the fact that the financial system had been remarkably stable in the post-war period up to the mid-1970s, that it had not been seriously buffeted about by inflation and that it had not suffered a series of insolvencies. Also, consumer confidence in financial institutions was high and there appeared to be a growing need for financial institutions to develop more innovative ways of serving the financing needs of both consumers and industry. Concern for consumer protection was considered both from the point of view of security of deposits and equitable treatment of borrowers.

Another significant concern of the Council was with the role of financial institutions in monetary control. The Council felt that other objectives, already existing in legislation, should be maintained, namely that conflicts of interest should be avoided,

as should undue concentration of economic power and that major financial institutions should be owned by Canadians.

The need for greater efficiency in deposit-taking institutions was indicated by a number of factors. One was the apparent higher rate of return to equity for Canadian than for U.S. banks. Another was the relatively high cost to Canadian users of some financial services. Still another was the belief that some services were provided inadequately to Canadians. The Council concluded that regulatory barriers to entry were the main reason for lower efficiency in Canadian banking. Ways to increase competition in the industry were recommended, including the entry of foreign owned banks on a limited basis. It also recommended that the lending powers of trust and loan companies be extended, subject to changes in their regulatory framework.

The Council felt that regulation should be by function rather than by institution so that any institution participating in a particular function such as deposit taking or commercial lending, would operate under the same set of regulations. This would ensure that regulation gave no advantage to one set of institutions in any particular field, yet would introduce flexibility into the system. With respect to reserves held against deposits, the Council explicitly stated that all institutions should face the same reserve requirements. This would help to achieve equality of advantage for all deposit taking

institutions, and it was believed that this would also help to improve monetary control by the Bank of Canada.

In terms of consumer protection, the Council was concerned with conflicts of interest, particularly with respect to the intermediary and fiduciary activities of trust companies. It recommended that provincial authorities carry out a careful examination of these activities. In order to increase competition in commercial lending, it was recommended that trust companies be allowed to enter this field of activity, but only if they met the same ownership criteria as chartered banks and maintained a separation between commercial lending and trustee activities. Widely-held institutions were seen by the Council as a means of controlling conflict of interest situations.

The Council's concern over the potential problems associated with closely-held financial institutions was reflected in the recommendation that limits with respect to branches and size be applied to closely-held banks that might enter the industry as a result of the easing of entry conditions. In part this reflected the concern of the Council that depositors in financial institutions might not be able to differentiate between more or less stable institutions. To increase depositor protection, the Council recommended that provincial governments take steps to ensure that depositors in all provincially incorporated financial institutions be covered by deposit insurance.

The Council recognized that it would not be feasible to transfer regulatory control over certain functions carried on by provincially incorporated companies to the federal authorities. The Council noted that to achieve regulation by function it would only be necessary to have similar provincial and federal legislation. To this end, the Council's position was that part of the regulatory objectives could be achieved by persuasion and by inclusion of provincially chartered companies in the deposit insurance program and by allowing them to participate as full members in the payments system providing certain criteria were met.

With the benefit of hindsight, it is interesting to note some issues that received little or no attention in the Council report. Self-dealing was not given prominent treatment. This reflected the breadth of ownership and the good record of fiducial responsibility that characterized Canadian deposit-taking institutions for half a century up to the mid-1970s. There was little discussion of conglomerates which included both financial and non-financial institutions. Such conglomerates were not a significant feature of the Canadian scene through most of the post-war era. There was little discussion of the possible abuse and the complexities of management of deposit insurance. The problems of coping with wide swings in inflation or commodity or asset price were not discussed in detail.

Changes in the Past Ten Years

Since the Council's 1976 report, the financial system has undergone a tremendous change. This change came about partly as the result of legislation, most notably changes in the Bank Act, but the most important influence came from the performance of the economy itself. Additional pressure came from improved technology; from examples of changes from abroad, (particularly from the U.S.); from the move in many sectors towards a less regulated economy; and, from the internationalization of the financial system and financial transactions.

The legislative and regulatory changes for deposit-taking institutions turned out somewhat differently than was recommended in the Council report. The revision of the Bank Act and the development of the Canadian Payments System did not follow the principle of regulation by function. Both federal and provincial legislation and regulation were institutionally oriented. Additional opportunities for entry of foreign controlled banks and new domestic banks were provided, as the main avenue toward increased competition. It was intended (but never accomplished) to extend the lending powers of federally-chartered trust and loan companies, and to encourage similar developments for provincially-chartered trust and loan companies on terms similar to those of their federal cousins. Reserve requirements were not imposed on "near-banks." Deposit insurance was extended and increased. Participation in the Canadian Payments System was

encouraged on the "carrot and stick" theory of financial regulation. The provinces did not review the fiduciary operations of the trust and loan companies, nor did they move to limit the concentration of ownership of such organizations. While overlapping competition among deposit-taking institutions was encouraged, neither legislative nor regulatory changes promoted a crumbling of the distinctions among the four (or five) pillars.

Many of the changes in financial institutions came about as the result of the effects of escalating inflation followed by an abrupt disinflationary process. The long period of escalating inflation to double-digit rates was accompanied by extraordinary rates of growth in financial claims, widespread over-leveraging of financial and non-financial businesses, and exaggerated valuations of real assets. Also, inflation almost destroyed the long-term bond market. It brought with it many new instruments, particularly at the short end of the market. It brought, for example, the six-month mortgage. The disinflationary process - the most severe that Canada has experienced since the Great Depression of the 1930s - brought with it a series of financial difficulties for many businesses. Poor economic performance in general, and two successive recessions in 1980 and 1982 accompanied by high rates of business failure, put excessive pressure on many financial institutions.

The difficulties of less developed countries which were hard hit by a world recession in the early 1980s and by stubbornly high

interest rates reverberated on Canadian financial institutions. But domestic problems have been the main reasons for the severe difficulties or failure of 28 financial institutions since 1980 (the largest number of failures since 1923 in such a short period of time). Most of the failures occurred in the mortgage loan and trust industry. However, some banks have also faced financial difficulties. The Canadian Commercial Bank is a prime example as well as some of the recent difficulties experienced by the Northland Bank. Approximately half of the failures are attributable to poor management or management errors. In particular, a number of companies were hard hit for having overbooked loans in western provinces or in the oil and gas sector. The others were related to fraud and self-dealing by the owners of the companies involved (as was the case of three trust companies in Ontario).

The solvency, liquidity and portfolio adjustment strains placed on the Canadian financial system since 1980 have been severe. The system has managed to cope with the strains without financial crisis, and without any sign of credit rationing. A large amount of the adjustment to lower inflation rates has already taken place, as have most of the adjustments to lower commodity prices. The banks have strengthened their capital base and greatly increased their provision against loan losses. The exposure of the banks to foreign loan losses has been reduced. Rescue operations are underway for a number of institutions. It is timely to move on to more fundamental issues of regulatory reform,

as well as the cleanup of the residue from the extraordinary situation that appeared since 1980.

Inflation developments and savings incentives (RRSPs, RHOSPs, etc.) led to a rapid growth in personal savings. At the same time the consumer became more sophisticated, to some extent a response to the high inflation experienced in the late 1970s and demanded a gamut of new products. Moreover, the consumer became very yield sensitive and stood ready to move funds quickly in search of the highest remuneration. Advances in technology permitted the satisfaction of the consumer's desire for high return by offering, for instance, daily interest saving and chequing accounts, but also by computing weekly mortgage payments with some benefits for the borrower. Technology also contributed to the improvement of information gathering, information treatment, and the transaction processes of financial institutions. It also allowed them to devise new instruments and new ways of doing business, thus fostering competition among the various institutions.

Changes abroad and more generally on the international financial scene also brought some pressure for changes in Canada. In the United States there have been some important changes motivated by the need to bypass existing restrictive regulation such as interest rate ceilings and regulation preventing interstate banking. (Restrictions of this nature do not exist in Canada.)

Over the last few years, barriers between the banking, investment, trust, and insurance functions have been coming down in the United States. So have the barriers between financial and non-financial sectors. The United States also saw the emergence of large conglomerates bringing together various financial institutions and non-financial concerns - Sears Roebuck for instance - or of the various bank holding companies. In other countries there has been a movement toward the weakening of barriers between different functions. This is evident in the United Kingdom. In France and Germany, where the so-called universal banks are allowed to enter into many different spheres of financial activities, a movement toward deregulation, or rather toward greater opening of the financial system, is also taking place. At the same time, there is a growing internationalization of financial systems. This is the case in countries such as Germany and France where financial institutions have been more inward oriented because of various controls in effect in the past. The Japanese financial system itself is also undergoing a slow but important process of opening up to the outside world.

For a variety of reasons financial conglomerates have emerged in Canada. For example, there is a need to absorb the high cost of technology and of operating in a more sophisticated financial system, a need to compete with foreign institutions on international markets (and particularly with U.S. institutions on their own ground), and a need to preserve various markets. There is also the perceived demand by consumers for several different

financial services housed under the same roof. Some conglomerates such as Trilon or Crownx, have been set up to lower cost of operation for individual institutions, to establish themselves firmly in various markets and to benefit from the synergy of putting institutions together and from global market planning. Others have just evolved from the investment experience of several important investors. Others again have emerged indirectly to consolidate the services offered and to consolidate their customer base. That would be the case of the Caisse Populaire Desjardins group in the province of Quebec.

In short, the financial system in Canada is faced with a number of serious strains and regulatory bottlenecks. The Canada Deposit Insurance Corporation is in a deficit position as a result of funds committed to deposit protection in a number of failed institutions. Various institutions are straining to enter new fields of activity and are inventing new instruments in order to by-pass existing restrictive legislation. The growth of holding companies and conglomerates has brought a mixture in some cases of financial and non-financial activities under one corporate roof. This brings with it serious potential for conflict of interest where resources of the financial part of the organization could be called upon to support a weak non-financial part. In Efficiency and Regulation the Council noted that such a mixture would be undesirable. Also the growth over the past 10 to 15 years of closely held financial institutions has weakened one of the main protections against conflict of interest and self-dealing - the

widely held corporate structure controlled by a board of directors, no one of which has dominant authority.

Some Comments on Regulatory Change

While the Council has not taken a position yet with respect to the issues at hand, I would like to offer some personal reflections based largely on an application to the present system of the general approach of the Council's work. I draw on nearly 40 years of interest in banking and finance as student, teacher, writer and participant in public affairs. I begin with some general observations on the objectives of financial regulation, turn to some practical and political features of our present position, and then consider various options for change in the Green Paper, and related documents and representations.

The shape of the financial sector, more than any other sector, is moulded by regulation. The need for regulation comes in large part from the fact that ordinary people cannot be expected to evaluate by themselves the trustworthiness of individual institutions and so governments must act on their behalf. Also because the stability and efficient operation of the financial system is critical to the functioning of the economy and to the well-being of Canadians. The possibilities for the concentration and abuse of economic power are considerable, as is the possibility of neglect of the interests of the less economically powerful segments of the community. Deposit-taking financial intermedi-

aries have almost literally the power to create money and to determine who shall have priority in its use.

In approaching the legislation and regulation of the financial system, it is important to remember that the objectives for the financial system are not ultimate objectives in themselves, but rather are intermediate objectives toward achieving greater economic efficiency and social wellbeing in general. It is also important to recognize that despite the tradition of the four or five pillars, the interdependencies which have developed within the financial system result in regulatory change in one sector having an impact ultimately on all financial sectors. Thus the Economic Council in its work, as have the authors of the Green Paper and related documents, is forced to look at the whole financial system, even when the immediate interest is in one or a few segments or activities.

Objectives of the Financial System

This being said, the major objectives of the financial system are often presented as being economic and social efficiency, consumer protection and monetary control. I will consider these in turn. But it is important to realize at the outset that absolute goals cannot be pursued for any one of these objectives, in part because of their interdependence and in part because, with the means at hand, some tradeoffs between these objectives are inevitable.

In putting weight on objectives at this time, safety and robustness would be put at the top of my list. Some degree of inefficiency can be tolerated, but one cannot tolerate a high risk of a breakdown of the system. Solvency and liquidity of the system, as well as the individual institutions are essential. A high measure of confidence in the soundness of the institutions, but even more so of the system as a whole is essential. Keeping loan losses within reasonable limits, avoiding gambling with depositors' money, meeting without question the undertakings to both borrowers and depositors - these add to the confidence in the safety of the system.

But one has to put major weight also in promoting the efficiency of the system. Economic efficiency means that limited financial resources are allocated among the various users of funds according to their risk-return combination. That is, more risky ventures are financed at a higher rate of return and ventures of similar riskiness are financed at similar rates of return. Social efficiency means that funds are allocated among alternative users according to their highest social rate of return. To the extent that market and social rates of return differ there is a conflict between economic and social efficiency.

There are four factors, improvements to which can enhance efficiency. These are: competition, risk-taking and innovation, the decision-making process and confidence. Improved competition among the various financial institutions has been a major source

of improved efficiency. Similarly innovation and better risk-taking decisions as well as better decision-making and management can lower costs and improve efficiency. Finally, confidence in the financial system is crucial to maintain efficiency. The failure of one institution could have a ripple effect on the whole system. Similarly excessive lack of confidence could prevent intermediaries from channelling funds in the most efficient manner. Savers would require excessively high returns for deposits and the whole intermediation process could deteriorate.

Consumer protection in the financial area is not conceptually different from consumer protection in the non-financial industry. However, because of its impact on confidence and stability of the entire system, because of the greater mobility of financial compared to real assets and because of the greater difficulty for the public at large to comprehend the intricacy of financial products, consumer protection has generally taken much greater significance in the former than in the latter. Many preventive regulations dealing with investment power and assets strategies, with movement of funds between institutions and with ownership restrictions have been put into place in the pursuit of the consumer protection objectives.

Monetary control refers to the supply of money to support the transactions within the economy and promote growth without giving rise to inflationary pressures. Concern has turned here to the link between the Central Bank and the various deposit-taking

institutions and the role played by reserve requirements in the control of the money supply.

The Trade-offs Involved

Much of the discussion to date has been in terms of a trade-off between efficiency and solvency (one of the major components in consumer protection). As a result, in these discussions, solvency and efficiency have become the two primary goals of the financial system. However, the relationships are not quite that simple. Solvency of the system is an integral part of maintaining confidence, which in turn is important for efficiency. Thus the trade-off between efficiency and solvency may in some cases be an illusion.

What is important in all this is the means by which efficiency and consumer protection are to be achieved. There is, for example a trade-off between competition and solvency. For example, strengthening the solvency of the system by means of a ban on self-dealing would reduce investment opportunities for some institutions, and would tend to reduce competition in some areas. The reduction in competition would reduce efficiency but at the same time, the increase in solvency might restore a considerable amount of the loss.

A trade-off also exists between risk taking and innovation, and solvency. Becoming more innovative and increasing the extent of

risktaking on the part of financial institutions can increase the efficiency of the system but may also place some financial intermediaries in a position of greater risk of insolvency. Here again, the net impact on efficiency may be difficult to assess in general terms and may well depend on specific conditions in financial markets.

To complicate matters further, there is a trade-off between the prevention of conflict of interest and the free flow of information needed for efficient decision-making. For example, the erection of Chinese walls or other means of separating certain functions such as trust and commercial lending may well prevent useful information (that would not create a conflict of interest situation) from flowing from one activity to the other. Such reductions in information flows would reduce efficiency. Here the problem is whether parties protected by information flow restrictions would be better off without the explicit protections but with a more efficient system.

There is furthermore a trade-off with respect to efficiency and consumer protection between the advantages of closely held institutions and of diffused ownership. In a closely held institution, management takes a more direct interest in the operations and the results of the corporation; there is also less of a moral hazard problem, particularly in the presence of deposit insurance. On the other hand diffused ownership may prevent self dealings and

conflicts of interest that have a negative impact on efficiency and consumer protection.

There is a trade-off between flexibility and solvency in the approach to regulation, that is regulation by function against regulation by institution. The former provides the needed flexibility for a more efficient financial system. But solvency relates to an institution and not to a function and requires the consideration of the financial institution as a whole.

The New Realities

Developments over the past ten years have brought new elements into the trade-offs I have just discussed, elements that have to be seriously taken into consideration in any attempt at reforming the Canadian financial system.

For instance, while one may look favourably upon diffused ownership, there are already a number of financial institutions with narrowly held ownership (that now includes almost all trust and loan companies), and a growing number of conglomerates many of which include financial and non financial entities. It may indeed be quite difficult to turn back the clock on narrow ownership of many financial institutions and on financial conglomeration. It may even be difficult to turn back the clock on mixed financial and non-financial conglomerates, although their formation should be discouraged and limited.

Furthermore, I just pointed out a few minutes ago the flexibility provided by regulation by function. In this context, however, it should be noted that with the advance of technology and the development of new instruments on the market, the distinctions between some functions are getting blurred. In the last few months, various regulators have moved in different directions with respect to the issue of regulation by function versus regulation by institution. In Quebec, Bill C-75 extending the powers of life insurance companies represented a move towards regulation by function in accordance with the philosophy of the 1969 Parizeau Report. Ontario and several federal regulators favour regulation by institution. Emerging regulation may then have to be a mixture of both.

There remains divided responsibility between the federal and provincial authorities for chartering and regulating financial institutions. Not only do different elements of a conglomerate come under different authorities, most institutions face regulatory control over some aspect of their operation by a different level of government from that under which they are registered. While there is need for harmony and compatibility between the federal and provincial approaches, it does not appear acceptable to have this achieved by heavy-handed actions of the federal government. And one has to presume that provinces will legislate, regulate, and supervise in ways that are consistent with joint federal-provincial objectives.

There is also a general belief, consistent with the trend towards a less regulated society, that complex regulatory arrangements are not very promising ways of achieving one's objectives. They tend to be costly to customers, can usually be avoided by those intent on doing so, and are the enemies of efficiency. A look at the history of financial regulation can only lead to skepticism about their efficacy.

Specific Comments on the Green Paper and the Wyman Report

All these considerations have to be taken into account in mapping the future evolution of our financial institutions and markets. And they are in the background of the Green Paper and the Wyman Report on which I will now offer some personal views.

I welcome the Green Paper as a thoughtful set of proposals and a focus for constructive debate. It is particularly helpful to move the discussion away from the bickering between various groups of financial institutions to the consideration of more fundamental principles and to a broader look at the functioning of the Canadian financial system. In considering the Green Paper, I will, however, show that some of the trade-offs I have talked about have not been fully taken into account and I would like to explore the possibilities of: 1) more flexibility in the choice of the institutional form under which some functions may be performed; 2) a less regulatory approach to some of the objectives;

3) combining more promising routes to the efficient allocation of financial resources with the overwhelming concern for safety and robustness of the system; and 4) greater concern for the ordinary citizen and less cozying up to the economically powerful.

The Green Paper

The major thrust of the Green Paper is to find ways of enhancing consumer protection and ensuring the stability of the financial system in the face of its rapid evolution, particularly from individual widely held institutions to closely held conglomerates, while at the same time promoting competition, innovation, and efficiency.

Diversification of financial institutions, or the indirect weakening of barriers between core function is to be achieved through the establishment, under federal regulation, of financial holding companies that could own, a life insurance company, a trust company, a Schedule C bank, and (with the approval of the provinces), an investment dealer. Diversification and narrow ownership are thus to some extent linked together.

The entry into commercial lending by financial institutions other than chartered banks without the granting of such powers to those institutions is to be by means of holding companies and the newly proposed Schedule "C" bank that would have the same powers as an existing chartered bank but which could be closely held by a

financial holding company. An improved range of consumer products is to be achieved by removing networking restrictions. Special rules would allow mutual insurance companies and co-operative credit institutions to take part in diversification by means of the financial holding company route.

Closely held financial institutions and financial conglomerates may give rise to a higher incidence of self-dealing and conflict of interest. This, together with an overwhelming concern for consumer protection led to a complete ban on self-dealing almost at any cost. Furthermore, the abuses of conflicts of interest are to be controlled by a variety of proposals including enhanced directorship responsibility, increased disclosure to improve market forces as a control mechanism, availability of after-the-fact civil redress through the courts and control of inside information by means of "Chinese Walls".

The financial holding company proposal contained in the Green Paper was based on the premise that the objective of increased efficiency can be served by the provision of a greater variety of services by one institution or group of related institutions, and that the "four pillar" approach is to be maintained. An important element of this proposal is that there be a clear separation between financial and non-financial entities so that financial problems of the non-financial entity do not impinge on the financial entity and cause solvency problems there. Such a separation is in line with the recommendations of Efficiency and

Regulation. The proposals recognize the existence of financial conglomerates and the need to place their growth and development within the framework of regulation. Given a regulation by institution approach, it is logical to keep the members of a financial conglomerate separate and to regulate financial transactions between them. The Paper assumes that the move towards diversification or "one stop financial centre" is consumer driven. The scant evidence available so far points to the fact that this move has been initiated by financial institutions to increase their profitability by lowering costs and increasing their range of operations.

To increase the commercial lending powers of financial institutions other than banks, the Council previously proposed the widening of trust and loan companies' commercial lending combined with regulation by function. From the point of view of monetary control, a significant movement of trust and loan company banking-type activity into Schedule C Banks would bring that activity more closely under federal jurisdiction and would subject a larger proportion of deposit liabilities to the same reserve requirement as those of the chartered banks. What is not clear at this time is the extent to which such a movement would in fact increase monetary control. Equality of reserve requirements would, however, be an important part of placing all deposit institutions on an equal competitive basis.

In keeping with the objective of increased efficiency, it would seem useful to maintain as much flexibility in the system as possible without compromising consumer protection. In this regard, it may be well to keep open the option for trust and loan companies to engage in commercial lending as well as deposit taking on their own without going the holding company - Schedule C Bank route. Of course, if trust and loan companies were to partake in these essentially banking activities they should be required to conform to banking regulation, and in particular the holding of reserves with the Bank of Canada. Thus an element of regulation by function could be combined with the necessary elements of regulation by institution. It may also be advisable to require the same kind of widely held ownership as Schedule A banks and a separation of the commercial lending and trust functions.

Closely held institutions may lead to higher incidence of self dealing and conflict of interest. The approach of the Green Paper is to ban almost all self-dealings and all financial transactions between members of a financial holding company. This kind of ban, unfortunately, can have a serious effect on the efficiency objective because it removes one of the incentives for forming conglomerates, namely the ability to easily shift funds within the overall organization to their most productive use. We meet here again the trade-off between efficient management and solvency.

While conflicts of interest are less serious from a solvency point of view, how they are resolved is very important from the point of view of efficient resource allocation and of consumer protection, both because of fairness and because unsatisfactory resolutions of conflict of interest could lead to inadequate financial resource allocation and could weaken confidence in at least some sections of the financial system.

While Chinese walls or other means of control of inside information flows are probably necessary in some instances, their widespread use would seem to be too restrictive for most types of conflicts of interest and impact negatively on the process of financial resource allocation. Market forces and civil liability solutions do require a considerable degree of sophistication on the part of consumers with respect to the ability to use and interpret information and to choose among the various financial institutions on the basis of actual risk faced by the consumer. All of these solutions in some form would certainly strengthen the system. However, it may also be prudent to try and eliminate some of the market structures that tend to be more conducive to abuses of these kinds. Widely held control of financial institutions, either at the level of the individual institution as in the case of chartered banks, or at the level of the financial holding company would tend to strengthen consumer protection. Separation of financial and non-financial entities would also be important. More rigorous inspections of closely held institutions (possibly where the added costs of the inspections were charged in some form

to the financial institution) would be another possible means. Again it is important to choose those solutions that have the least negative impact on efficiency, while still providing an acceptable level of protection for the consumer. These issues will, of course, be looked at in depth by the Council during the course of its present study. It might be noted here that the proposal in the Green Paper to consolidate the offices of the Inspector General of Banks and the Department of Insurance is consistent with the Council's previous recommendations to bring the supervision of all deposit institutions under one Supervisor of Deposit Institutions.

The Wyman Report

A major component of consumer protection is, of course, deposit insurance, and the present situation with respect to the Canada Deposit Insurance Corporation clearly indicates the need for improvements in this regard.

The Wyman report, which was concerned with revisions to the Canada Deposit Insurance Corporation (C.D.I.C.) law, takes the position that the C.D.I.C. should be granted much wider powers with respect to the setting of insurance premiums, the standards for the insurability of financial institutions' deposits, and the inspection of member institutions. The position taken that the granting of insurance should be at the discretion of the C.D.I.C. and that institutions that do not conform to C.D.I.C. requirements

should have their insurance terminated. Additional powers should be granted to the C.D.I.C. including the ability to take control of the assets of a member institution carrying on unsound business practices as well as to require altered leverage ratios, to order cease and desist orders as well as to order the winding up of a member institution.

The major recommendation to control the behaviour of deposit taking institutions was to be the enhancement of market discipline by means of co-insurance. Under this proposal which would limit C.I.D.C. insurance coverage to 90 per cent of any individual's deposit, the depositor would be induced to choose deposit taking institutions on the basis of both performance and risk.

It seems that one of the major questions left unresolved by the Working Committee on the C.D.I.C. in its final report is how the deposit insurance should be financed on an equitable basis. One thing is clear - some institutions are more prone to default and therefore should pay higher premiums than others. The proposal of co-insurance does seem to have a major problem - to be effective it requires that consumers be able to identify high risk institutions with less information available to them than to the regulators. But the drafters of the report could not come to a solution as how to set premiums on the basis of risk. It almost appears that individuals are expected to do with less information what regulators cannot do with more!

A full review of the laws and regulations governing the workings of Canada's financial system is long overdue. The consideration currently given to these issues by the federal and provincial governments are clearly welcome. Without putting forth any specific proposal at this early stage of the Council's research, I hope that by underlining the various trade-offs, several of which have been neglected in the current debate, I have contributed to a better understanding of the issues. It is particularly important to remember that while consumer protection has a positive effect on the efficiency of the financial system through its impact on confidence, too many restrictions may on the other hand inhibit the process of financial resource allocation, at a cost to Canadians who may not receive the services they need.

APPENDICE "FNCE-61"

Economic Council
of Canada

Conseil économique
du Canada

MÉMOIRE SOUMIS AU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

ET AU

COMITÉ PERMANENT DE BANQUES ET COMMERCE

PAR

DAVID W. SLATER
PRÉSIDENT

LE 30 AOÛT 1985

Date

Introduction

L'étude du fonctionnement du système financier occupe depuis longtemps une place importante parmi les activités du Conseil économique du Canada. En 1976, le Conseil a publié un important rapport sur les institutions de dépôts, intitulé Efficacité et réglementation, qui présentait sa position quant à la réforme du système financier. Par la suite, le Conseil a publié des travaux connexes sur les pensions (en 1979) et sur les prêts et cautions de l'État (en 1982). Dans son Vingt-et-unième Exposé annuel, il a analysé le financement des gouvernements et des entreprises, tandis que la question de la détermination des taux d'intérêt constitue l'un des thèmes de l'Exposé annuel de cette année. Comme prolongement logique de ces travaux, le Conseil a entrepris un examen détaillé du système financier canadien à la lumière de l'évolution rapide que l'on observe dans ce domaine au pays et à l'étranger. Cet examen formera le thème principal du Vingt-troisième Exposé annuel qui doit être publié en 1986.

L'étude du Conseil survient à un moment où plusieurs autres organismes, tant au palier fédéral que provincial, se penchent sur divers aspects des lois qui régissent les institutions financières, et elle coïncide avec la publication, par le gouvernement du Canada, d'un Livre vert

intitulé La réglementation des institutions financières du Canada : propositions à considérer, qui contient des propositions visant à une réforme complète de notre système financier. Celui-ci est également à étudier le Rapport Wyman sur l'assurance-dépôts. Diverses provinces ont, pour leur part, effectué ou entrepris un examen de l'évolution et de la réglementation de l'industrie des valeurs mobilières, des sociétés de prêts et de fiducie, de l'industrie des assurances, des politiques sur les pensions, ainsi que d'autres questions connexes.

Bien que la position du Conseil au sujet des questions soulevées dans le Livre vert ne sera pas arrêtée avant la publication du Vingt-troisième Exposé annuel, le Comité trouvera sans doute utile de recevoir un bref exposé des principales préoccupations du Conseil, telles qu'exprimées dans Efficacité et réglementation, de même que quelques commentaires sur les points soulevés dans le Livre vert et des documents connexes. À cette fin, on trouvera dans les lignes qui suivent un résumé des préoccupations qui apparaissaient dans Efficacité et réglementation, un bref aperçu des changements économiques, technologiques et autres qui semblent avoir influé sur les institutions et le système financier en général, ainsi que quelques commentaires sur les questions abordées dans le Livre vert.

Intervention et efficacité : principales préoccupations

En publiant son rapport Efficacité et réglementation en 1976, le Conseil précisait sa position au sujet de la législation régissant les institutions de dépôts, en particulier en vue de la révision projetée de la Loi sur les banques, ainsi que sur certaines questions connexes. La position prise alors s'articulait, dans une bonne mesure, autour du maintien du principe de la séparation des quatre grandes fonctions financières : les opérations bancaires commerciales, l'assurance, les services de fiducie et le courtage des valeurs mobilières, mais sans nécessairement préconiser que chacune de ces fonctions soit confiée à une classe distincte d'institutions, comme dans l'approche des quatre piliers. Dans ce rapport, le Conseil reconnaissait l'apparition d'une concurrence limitée (d'ailleurs encouragée à la suite de la Commission Porter) entre les diverses catégories d'établissement, résultant d'un certain chevauchement de leurs activités au chapitre des dépôts et de la fonction d'intermédiation financière qui en découle. La principale préoccupation du Conseil était alors de trouver des moyens d'intensifier la concurrence et de rendre la réglementation plus souple afin d'accroître l'efficacité des institutions de dépôts -- des taux d'intérêt plus bas pour les emprunteurs, des taux plus élevés sur les dépôts et une plus grande variété de services pour la clientèle en général.

Le fait que l'accent était mis principalement sur la question de l'efficacité plutôt que sur la protection des consommateurs ne trahissait pas un manque d'intérêt pour cette dernière question. C'est plutôt que le système financier avait été remarquablement stable durant la période d'après-guerre et jusqu'au milieu des années 70, et qu'il n'avait pas été sérieusement touché par l'inflation, ni n'avait connu de faillites en série. En outre, les consommateurs entretenaient un degré élevé de confiance à l'égard des institutions financières, et il semblait y avoir un besoin croissant pour les institutions de trouver des moyens innovateurs pour desservir les besoins financiers à la fois du public consommmateur et de l'industrie. La préoccupation au sujet de la protection des consommateurs tenait aussi bien du désir d'assurer la sécurité des dépôts que de voir les emprunteurs traités avec équité.

Le Conseil était également préoccupé par la question du rôle des institutions financières dans la gestion monétaire. Figuraient parmi les autres objectifs, déjà spécifiés dans la législation, la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts et une trop grande concentration du pouvoir économique. En outre, le contrôle des principales institutions financières devait être entre les mains des Canadiens.

La nécessité d'améliorer l'efficacité des institutions de dépôts ressortait de diverses façons. L'un des signes apparents à cet égard était que les banques canadiennes affichaient un taux de rendement sur le capital-actions plus élevé que les banques américaines. Un autre était le coût relativement élevé de certains services financiers pour les utilisateurs canadiens. Un autre encore était la conviction que certains services n'étaient pas fournis aux Canadiens de façon adéquate. Les recherches effectuées ont amené le Conseil a conclure que la principale cause de la faiblesse des institutions bancaires canadiennes au chapitre de l'efficacité était la réglementation qui restreignait l'accès à ce secteur d'activité, et il a donc recommandé des moyens d'y accroître la concurrence, notamment en permettant l'entrée d'un nombre limité de banques étrangères sur le marché canadien. Le Conseil a également recommandé que soient élargis les pouvoirs accordés aux compagnies de prêts et de fiducie en matière de prêts, sous réserve de modifications au cadre réglementaire.

L'un des principaux objectifs poursuivis par le Conseil dans ses recommandations à l'époque était que la réglementation devait viser la fonction plutôt que l'institution, de sorte que tous les établissements engagés dans une fonction particulière, par exemple l'acceptation de dépôts ou le crédit commercial, seraient soumis aux mêmes

règlements. Ce principe offrait la garantie que la réglementation ne conférerait aucun avantage particulier à une classe d'institutions opérant dans un domaine donné, tout en permettant une certaine souplesse au sein du système. Sur la question des réserves à maintenir en contrepartie des dépôts, le Conseil a explicitement exprimé l'avis que les mêmes exigences devraient s'appliquer à toutes les institutions. Non seulement cela permettrait d'assurer les mêmes avantages à toutes les institutions de dépôts mais, croyait-on, la gestion monétaire incombant à la Banque du Canada en serait facilitée.

Au chapitre de la protection des consommateurs, le Conseil était préoccupé par la question des conflits d'intérêts, en particulier entre les rôles de fiduciaire et d'intermédiaire financier joués par les sociétés de fiducie, et il a recommandé que les gouvernements provinciaux entreprennent un examen minutieux de ces activités. Afin de favoriser la concurrence sur le marché des prêts commerciaux, le Conseil a recommandé que l'on permette aux sociétés de fiducie d'entrer dans ce domaine d'activité, mais seulement si elles sont soumises aux mêmes règles de propriété que les banques à charte et qu'elles maintiennent une séparation entre les activités reliées au crédit commercial et la fonction de fiduciaire. Le Conseil considérait que des institutions

financières sans actionnaires prépondérants était un moyen d'éviter les conflits d'intérêts.

La préoccupation du Conseil au sujet des problèmes que pourraient éventuellement poser les institutions financières contrôlées par un seul ou un nombre restreint d'actionnaires se reflétait dans la recommandation d'imposer des limites quant au nombre de succursales et à la taille des établissements de ce type qui pourraient être autorisés à opérer si les conditions d'entrée dans ce domaine d'activité étaient assouplies. Cela traduisait le souci du Conseil pour la protection des déposants, dont on ne peut s'attendre qu'ils soient suffisamment informés pour être en mesure de juger de la stabilité financière des diverses institutions. Afin d'assurer une meilleure protection des épargnants, le Conseil recommandait que les gouvernements provinciaux prennent des mesures pour faire en sorte que tous ceux et celles qui ont des dépôts dans des institutions financières à charte provinciale soient couverts par l'assurance-dépôts.

Reconnaissant que le transfert aux autorités fédérales de la réglementation de certaines fonctions des établissements à charte provinciale ne pourrait se réaliser, le Conseil a fait valoir que, pour concrétiser le principe de la réglementation par fonction, il était tout simplement nécessaire d'avoir des lois fédérales et provinciales

semblables, ce qui n'exigeait qu'une collaboration accrue entre les deux paliers de gouvernement. À cette fin, le Conseil estimait que les objectifs de la réglementation pourraient être atteints, en partie, par la voie de la persuasion, ainsi que par l'inclusion des établissements à charte provinciale dans le programme d'assurance-dépôts et leur participation comme membres de plein droit au système de paiements, sous réserve de satisfaire à certains critères.

En rétrospective, il est intéressant de noter certaines des questions qui n'ont pas été abordées ou l'ont été à peine dans le rapport du Conseil. Ainsi, le rapport n'accorde que très peu d'attention à la question des transactions intéressées, ce qui est un reflet de la dispersion de la propriété et de la solide réputation en matière de responsabilité fiduciaire qui ont caractérisé les institutions de dépôts au Canada durant un demi-siècle, jusqu'au milieu des années 70. Le rapport ne traite que très sommairement de la question des conglomérats regroupant à la fois des établissements financiers et non financiers, reflétant le fait que ces entités ne constituaient pas un élément important de la scène canadienne durant la plus grande partie de la période d'après-guerre. On n'y retrouve également presque rien sur les abus possibles et la complexité de la gestion dans le domaine de l'assurance-dépôts. En outre, les difficultés soulevées par les fortes

fluctuations du taux d'inflation, des prix des produits de base ou des actifs financiers sont à peine abordées dans le rapport.

L'évolution des dix dernières années

Depuis la publication du rapport du Conseil, en 1976, le système financier a été marqué par une évolution profonde. Celle-ci est imputable en partie aux changements apportés au cadre législatif, particulièrement lors de la réforme de la Loi sur les banques. Mais l'influence la plus déterminante a été celle découlant de la performance de l'économie elle-même. D'autres facteurs ont également joué, comme le progrès de la technologie, certains développements survenus à l'étranger -- notamment aux États-Unis --, la tendance vers la déréglementation dans plusieurs secteurs de l'économie et l'internationalisation des marchés financiers.

Les changements qui se sont produits au chapitre des lois et règlements qui régissent les institutions de dépôts ont été quelque peu différents de ceux qu'avait recommandés le Conseil dans son rapport. La révision de la Loi sur les banques et la création du Système canadien des paiements ne se sont pas inspirées du principe de la réglementation par fonction. La législation et la réglementation, tant au palier fédéral que provincial, ont été axées sur les

institutions. On a ouvert davantage la porte aux banques étrangères et facilité la création de nouvelles banques canadiennes comme principal moyen d'accroître la concurrence.

On a manifesté l'intention (mais celle-ci ne s'est jamais concrétisée) d'augmenter les pouvoirs des compagnies de prêts et de fiducie à charte fédérale en matière de prêts, et de favoriser des changements semblables -- aux mêmes conditions -- pour les sociétés à charte provinciale. Aucune exigence en matière de réserves n'a été imposée aux "quasi-banques". La protection offerte par l'assurance-dépôts a été étendue et les plafonds applicables ont été relevés. La participation au Système canadien des paiements a été encouragée par le jeu des stimulants et des contraintes de la réglementation financière. Les provinces, pour leur part, n'ont pas procédé à un examen de la fonction fiduciaire des sociétés de prêts et de fiducie, ni limité la concentration de la propriété de ces institutions. Bien qu'on ait favorisé une plus grande concurrence parmi les institutions de dépôts, les modifications apportées aux lois et aux règlements n'ont pas contribué à faire disparaître les distinctions qui existent entre les quatre (ou cinq, si l'on préfère) piliers du système financier.

En bonne partie, l'évolution qu'ont connue les institutions financières a été le résultat de l'escalade de l'inflation, suivie d'un processus de désinflation assez subit. La longue période au cours de laquelle l'inflation est montée graduellement pour atteindre des taux de 10 % et plus a donné lieu à une croissance extraordinaire des engagements financiers et à une augmentation spectaculaire de l'endettement des entreprises financières et non financières, ainsi qu'à une surévaluation des éléments des actifs réels. En outre, l'inflation a pratiquement anéanti le marché des obligations à long terme. Elle a par contre donné naissance à plusieurs nouveaux instruments financiers, en particulier sur le marché à court terme, comme le prêt hypothécaire à échéance de six mois. Le ralentissement de l'inflation -- le plus marqué que le Canada ait connu depuis la grande crise des années 30 -- a entraîné dans son sillage de sérieuses difficultés d'ordre financier pour bon nombre d'entreprises. Ces circonstances, auxquelles sont venues s'ajouter la piètre performance de l'économie en général et les deux périodes de récession survenues successivement en 1980 et en 1982, sans compter le taux élevé de faillites commerciales, ont eu pour effet d'exercer des pressions excessives sur plusieurs institutions financières.

Les institutions financières canadiennes ont également subi le contrecoup des problèmes auxquels ont été confrontés les

pays moins développés, durement touchés par la récession mondiale du début des années 80 et par des taux d'intérêt obstinément élevés. Néanmoins, ce sont avant tout les problèmes rencontrés sur le marché intérieur qui sont à l'origine des graves difficultés ou de la faillite de 28 établissements financiers depuis 1980, soit le nombre le plus élevé de faillites depuis 1923 au cours d'une période aussi courte. La plupart de ces faillites impliquent des sociétés de prêts hypothécaires et de fiducie. Mais certaines banques ont également éprouvé des problèmes financiers; la situation de la Banque Commerciale du Canada fournit un bon exemple à cet égard, tout comme les difficultés récentes de la Norbanque. Un certain nombre de faillites -- environ la moitié -- sont attribuables à une mauvaise gestion ou à de mauvaises décisions. Plusieurs sociétés financières ont été durement touchées parce qu'elles ont investi une trop grande part de leur portefeuille dans les provinces de l'Ouest ou dans le secteur du pétrole et du gaz. Les autres cas s'expliquent par des opérations frauduleuses ou par les transactions intéressées des propriétaires des institutions en cause, comme ce fut le cas pour trois sociétés de fiducie en Ontario.

Depuis 1980, le système financier canadien a été mis à rude épreuve par ces problèmes de solvabilité, de liquidités et d'ajustement de portefeuille. Mais il a réussi à traverser

cette période difficile sans crise financière et sans menace de rationnement du crédit. En bonne partie, l'adaptation rendue nécessaire par la baisse de l'inflation et des prix des produits de base s'est déjà réalisée. Les banques ont renforcé leur capitalisation et accru sensiblement leurs provisions pour pertes sur les créances en cours. Les engagements des banques vis-à-vis l'étranger ont également été réduits. Des opérations de sauvetage en faveur de certaines institutions sont déjà en cours. Le moment est donc opportun pour aborder les questions plus fondamentales de la réforme de la réglementation tout en s'employant à faire disparaître les séquelles laissées par la situation particulièrement mouvementée que l'on a connue depuis le début de la présente décennie.

La progression de l'inflation et les mesures d'incitation à l'épargne (REER, REEL, et ainsi de suite) ont favorisé une croissance rapide de l'épargne personnelle. Les consommateurs sont devenus plus exigeants -- en réaction notamment aux taux d'inflation élevés qui ont sévi à la fin des années 70 --, réclamant toute une gamme de nouveaux produits. Mais, phénomène peut-être plus significatif, les consommateurs sont devenus beaucoup plus sensibles aux variations du taux d'intérêt offert, et davantage disposés à déplacer leurs fonds pour obtenir le rendement le plus élevé. Les progrès de la technologie ont permis aux institutions de

répondre à ces nouvelles exigences et c'est ainsi que l'on a vu apparaître les comptes de chèque et d'épargne à intérêt quotidien et les modalités de remboursement des prêts hypothécaires sur une base hebdomadaire, pour ne citer que deux exemples. La technologie a également contribué à améliorer la cueillette et le traitement de l'information, ainsi que les méthodes de transaction des institutions financières. Elle leur a aussi permis de concevoir de nouveaux instruments financiers et d'innover dans la gestion de leurs affaires en général, favorisant ainsi la concurrence entre les divers établissements.

Les changements survenus à l'étranger et, plus généralement, l'évolution du marché financier international ont eu une influence certaine au Canada. Aux États-Unis, les efforts déployés dans les milieux financiers en vue de contourner une réglementation jugée trop restrictive -- par exemple, les plafonds sur les taux d'intérêt et l'interdiction des opérations bancaires inter-États (restrictions qui n'existent pas au Canada) -- ont été à l'origine de développements importants.

Au cours des dernières années, les barrières traditionnelles entre les opérations bancaires, les placements, les activités fiduciaires et les assurances ont graduellement perdu de l'importance aux États-Unis. Il en va de même des barrières

entre les secteurs financiers et non financiers. L'économie américaine a également été le théâtre de la formation d'importants conglomérats visant à regrouper diverses entreprises financières et non financières -- Sears, Roebuck, par exemple -- et de la création de grandes sociétés de portefeuille dans le secteur bancaire. La tendance vers la disparition progressive des barrières entre les diverses fonctions financières s'est aussi fait sentir dans d'autres pays. Le phénomène est manifeste au Royaume-Uni. En France et en Allemagne, où les banques dites "universelles" ont accès à plusieurs sphères d'activités différentes sur le marché financier, une tendance vers la déréglementation, ou plutôt à une plus grande ouverture du système financier, est également observable. Simultanément, on constate une internationalisation croissante des systèmes financiers. C'est le cas notamment des institutions financières françaises et allemandes qui, en raison des divers contrôles auxquels elles étaient soumises dans le passé, se sont trouvées davantage tournées vers le marché intérieur. Le système financier du Japon est lui-même engagé dans un lent mais important processus d'ouverture sur le monde extérieur.

Pour diverses raisons, telles que la nécessité d'absorber le coût élevé des innovations technologiques et des opérations financières dans un système plus complexe, les impératifs de la concurrence sur les marchés

internationaux -- notamment avec les institutions américaines sur leur propre terrain --, le besoin de préserver les divers marchés déjà acquis, sans compter les préférences perçues des consommateurs pour le regroupement des différents services financiers sous un même toit, des conglomérats financiers ont également fait leur apparition au Canada. Certains d'entre eux, (Trilon ou Crownx, par exemple) ont été formés dans le but d'abaisser les coûts d'opération des diverses entités, d'acquérir une meilleure position sur certains marchés et de tirer avantage de la synergie résultant de la réunion de plusieurs institutions indépendantes sous un même toît et d'une planification globale du marketing. Certains sont issus tout simplement de l'expérience de groupes d'investisseurs importants, alors que d'autres ont été créés indirectement en vue de consolider les services offerts et de regrouper la clientèle, comme dans le cas du regroupement des Caisses populaires Desjardins au Québec.

En bref, le système financier canadien est confronté à un certain nombre de difficultés et de contraintes réglementaires sérieuses. La Société d'assurance-dépôts du Canada se trouve en position déficitaire, en raison des fonds engagés pour protéger les épargnes placées dans certains établissements qui ont fait faillite. Diverses institutions cherchent résolument à entrer dans de nouveaux champs d'activité et inventent de nouveaux instruments financiers

en vue de contourner les restrictions législatives qui existent à l'heure actuelle. L'émergence des sociétés de portefeuille et des conglomérats a donné lieu, dans certains cas, à un regroupement d'activités financières et non financières dans le cadre d'une même entité corporative. Cette situation présente un risque sérieux de conflits d'intérêts, car elle offre la possibilité que des ressources provenant des opérations financières de l'organisation soient dirigées vers une division non financière plus faible. Dans Efficacité et réglementation, le Conseil exprimait l'avis qu'un tel ménage n'était pas souhaitable. Par ailleurs, la croissance des sociétés financières contrôlées par des groupes restreints au cours des 10 à 15 dernières années a affaibli l'un des mécanismes de protection importants dont nous disposions contre les conflits d'intérêts et les transactions intéressées, à savoir la dispersion de la propriété parmi un grand nombre d'actionnaires dont aucun n'exerce une influence dominante au conseil d'administration de l'institution.

Commentaires sur les modifications réglementaires

Bien que le Conseil n'ait pas encore pris position sur les questions à l'étude, j'aimerais présenter certaines réflexions personnelles, fondées principalement sur une application au régime actuel de la démarche générale utilisée

dans les travaux du Conseil. À titre d'étudiant, de professeur, d'écrivain et de participant aux affaires publiques, je me suis intéressé depuis près de 40 ans aux questions touchant les secteurs bancaire et financier. Après avoir présenté certaines observations générales sur les objectifs de la réglementation financière, je ferai ensuite ressortir certaines caractéristiques d'ordre pratique et politique de la situation actuelle; enfin, j'analyserai certaines options présentées dans le Livre vert, dans les documents qui l'accompagnent et dans les témoignages recueillis jusqu'ici.

La structure du secteur financier, plus que celle de tout autre secteur, est conditionnée par la réglementation. Elle y est particulièrement nécessaire parce que le citoyen moyen ne peut, de lui-même, déterminer la solvabilité de chaque institution, de sorte que les gouvernements doivent le faire pour lui, et aussi parce que la stabilité et le bon fonctionnement du système financier sont essentiels au bon fonctionnement de l'économie et au bien-être des Canadiens. Les possibilités de concentration et d'abus du pouvoir économique y sont considérables, comme l'est aussi la possibilité de négliger les intérêts des plus économiquement faibles de la société. Les institutions de dépôts dans leur rôle d'intermédiation financière ont presque littéralement le

pouvoir de créer de la monnaie et de déterminer à qui ira la priorité de son utilisation.

Lorsqu'on considère les lois et les règlements qui régissent le système financier, il importe de se rappeler que les objectifs de ce système ne sont pas des objectifs ultimes en eux-mêmes, mais plutôt des objectifs intermédiaires susceptibles de mener à la réalisation d'une plus grande efficacité économique et d'une amélioration du bien-être général de la société. Il importe également de se rappeler que, malgré les traditions des quatre ou cinq piliers du système financier, les relations d'interdépendance qui se sont manifestées à l'intérieur de ce système sont telles que les modifications aux règlements dans un secteur influent éventuellement sur tous les autres secteurs du système financier. C'est pourquoi le Conseil économique dans ses travaux, tout comme aussi les auteurs du Livre vert et des documents connexes, est contraint de considérer l'ensemble du système financier, même lorsque seulement un ou quelques secteurs ou activités sont directement concernés.

Les objectifs du système financier

Ceci dit, l'efficacité sur le plan économique et social, la protection des consommateurs et le contrôle monétaire sont souvent présentés comme étant les principaux objectifs du

système financier. Je vais les considérer à tour de rôle. Mais il est important de se rendre compte dès le départ qu'il est impossible de viser des cibles absolues pour l'un ou l'autre de ces objectifs, d'une part, à cause de leur interdépendance et, d'autre part, parce que, compte tenu des moyens d'action disponibles, certaines relations d'arbitrage entre ces objectifs existent inévitablement.

Si j'avais en ce moment à classer les objectifs d'après leur ordre d'importance, la sécurité et la solidité du système viendraient en tête de liste. On peut tolérer un certain degré d'inefficacité, mais on ne peut tolérer un risque élevé d'effondrement du système. La solvabilité et la liquidité tant des institutions financières que du système lui-même sont essentielles. Il est indispensable également que l'on ait un degré élevé de confiance dans la solidité des institutions et, surtout, dans celle de l'ensemble du système. Maintenir les pertes sur les prêts dans des limites raisonnables, éviter de spéculer avec l'argent des déposants, répondre fidèlement aux attentes à la fois des emprunteurs et des déposants, voilà autant de conditions nécessaires pour assurer la confiance dans la sécurité du système.

Mais il faut aussi attacher une grande importance à la promotion de l'efficacité du système. Pour qu'il y ait efficacité économique, les ressources financières limitées

doivent être réparties parmi les divers utilisateurs de fonds en rapport avec la combinaison risque-rendement qui les caractérise. Ainsi, les entreprises à risque plus élevé sont financées à des taux de rendement plus élevés, tandis que les entreprises présentant un degré de risque équivalent sont financées à des taux de rendement comparables. Pour qu'il y ait efficacité sociale, les fonds doivent être répartis entre les divers utilisateurs selon leur taux de rendement social. Dans la mesure où le taux de rendement du marché diffère du taux de rendement social, il y a conflit entre l'efficacité économique et l'efficacité sociale.

Il y a par ailleurs quatre facteurs dont l'amélioration peut contribuer à accroître l'efficacité. Ce sont : la concurrence, l'acceptation du risque et de l'innovation, le processus décisionnel et la confiance. L'amélioration de la concurrence entre les diverses institutions financières a été l'une des principales sources d'amélioration de l'efficacité. De même, de meilleures décisions touchant l'adoption d'innovations et la prise de risques, tout comme une gestion et un processus décisionnel améliorés, peuvent abaisser les coûts et accroître l'efficacité. Enfin, la confiance dans le système financier est primordiale pour maintenir l'efficacité. La chute d'une seule institution risque de secouer tout le système. De même, un manque excessif de confiance risquerait, par exemple, d'empêcher les

intermédiaires de canaliser les fonds de la façon la plus efficace. Les épargnants exigeraient des taux de rendement excessivement élevés sur leurs dépôts, et tout le processus d'intermédiation financière pourrait se détériorer.

Conceptuellement, la protection du consommateur dans le domaine financier n'est pas différente de la protection du consommateur dans les autres domaines. Toutefois, en raison de ses répercussions sur la confiance envers tout le système et, par voie de conséquence, sur sa stabilité, à cause aussi de la plus grande mobilité des avoirs financiers que des avoirs immobiliers et, enfin, parce qu'il est plus difficile pour le public en général de comprendre la nature complexe des produits financiers, la protection du consommateur a généralement pris plus d'importance dans le premier cas que dans le second. De nombreux règlements à caractère préventif visant le pouvoir d'investir et la gestion des actifs, les transferts de fonds d'une institution à l'autre et les restrictions quant à la propriété ont été mis en place en vue d'assurer la protection du consommateur.

Le contrôle monétaire se réfère à l'offre de monnaie nécessaire pour assurer les transactions au sein de l'économie et promouvoir la croissance sans susciter de pressions inflationnistes. Les préoccupations portent ici sur les liens qui existent entre la banque centrale et les

diverses institutions de dépôts, et le rôle joué par les dispositions touchant les réserves dans le contrôle de la masse monétaire.

Les relations d'arbitrage

Jusqu'à date, les discussions ont porté pour une bonne part sur la relation d'arbitrage entre l'efficacité et la solvabilité (l'une des principales composantes de la protection du consommateur). Dans ces débats, solvabilité et efficacité sont devenues les deux principaux objectifs du système financier. Les relations ne sont toutefois pas aussi simples. La solvabilité du système constitue une partie intégrante du maintien de la confiance, laquelle est en retour un facteur très important d'efficacité. Il s'ensuit que la relation d'arbitrage entre l'efficacité et la solvabilité peut n'être dans certains cas qu'une illusion.

Ce qui importe dans tout ceci, ce sont les moyens à prendre pour réaliser l'efficacité et la protection du consommateur. Il existe entre autres une relation d'arbitrage entre la concurrence et la solvabilité. Par exemple, rehausser la solvabilité du système en banissant les transactions intéressées réduirait les occasions d'investissement pour certaines institutions, et aurait tendance à réduire la

concurrence dans certains domaines. La diminution de la concurrence aurait pour effet de réduire l'efficacité, mais en même temps, l'amélioration de la solvabilité compenserait une bonne partie de cette perte.

Il existe également une relation d'arbitrage entre, d'une part, la prise de risques et l'adoption de l'innovation et, d'autre part, la solvabilité. Le fait que des institutions financières deviennent plus innovatrices et prennent plus de risques peut accroître l'efficacité du système, mais cela peut aussi placer certains intermédiaires financiers dans une situation de risque plus élevé d'insolvabilité. Ici également, le résultat net en terme d'efficacité peut être difficile à évaluer de façon générale et pourrait bien dépendre de conditions particulières sur les marchés financiers.

Pour compliquer les choses encore davantage, il y a une relation d'arbitrage entre la prévention des conflits d'intérêts et la libre circulation de l'information requise pour assurer un processus décisionnel efficace. Par exemple, l'érection de cloisonnements comme moyens de séparer certaines fonctions telles que les activités de fiducie et les prêts commerciaux pourrait bien empêcher des informations utiles (qui ne créeraient aucun conflit d'intérêt) de circuler d'une activité à une autre. De telles

contraintes à la diffusion de l'information réduiraient l'efficacité. La difficulté consiste ici à déterminer si les partis protégés par les restrictions à la circulation de l'information ne s'en trouveraient pas mieux sans ces mesures explicites de protection, en échange d'un système plus efficace.

Il y a en outre une relation d'arbitrage en matière d'efficacité et de protection du consommateur entre les avantages d'une institution à propriété restreinte et ceux d'une institution sans actionnaires prépondérants. Dans une institution à propriété restreinte, la direction prend un intérêt plus direct dans les opérations et dans le rendement de la société; il y a également moins de risque moral, en particulier dans le contexte de l'existence de l'assurance-dépôts. D'un autre côté, la propriété sans actionnaires prépondérants pourrait être un moyen de prévenir les transactions intéressées et les conflits d'intérêts qui exercent un effet négatif sur l'efficacité et la protection du consommateur.

Il existe enfin une relation d'arbitrage entre la souplesse et la solvabilité dans l'approche réglementaire, telle que reflétée dans la réglementation selon la fonction par opposition à la réglementation selon le genre d'institutions. La première offre la souplesse requise pour

assurer un système financier plus efficace. Mais, la solvabilité est liée à l'institution, et non aux fonctions, et elle exige de prendre en considération l'institution financière dans son ensemble.

Les nouvelles réalités

Les événements des dix dernières années ont amené de nouveaux éléments dans les relations d'arbitrage que je viens de mentionner, éléments qui doivent être pris sérieusement en considération dans toute tentative de réforme du système financier canadien.

Par exemple, bien que l'on puisse concevoir les avantages d'une institution sans actionnaires prépondérants, il existe déjà un grand nombre d'institutions financières à propriété restreinte (c'est le cas de presque toutes les sociétés de prêts et de fiducie), et un nombre croissant de conglomérats dont plusieurs comprennent des entités financières et non financières. Il pourrait être en effet assez difficile de faire marche arrière sur la propriété restreinte de plusieurs institutions financières et conglomérats financiers. Il pourrait même être très difficile de faire marche arrière dans le cas des conglomérats réunissant des entreprises financières et non financières, bien qu'on devrait en décourager et en limiter la formation.

Par ailleurs, j'ai souligné, il y a quelques instants, la souplesse que comporte la réglementation selon la fonction. À ce sujet, cependant, il faut dire que par suite du progrès technologique et de la venue de nouveaux instruments sur le marché, les distinctions entre certaines fonctions s'estompent. Au cours des derniers mois, certains organismes de réglementation ont adopté des orientations différentes quant à savoir si la réglementation devrait être imposée suivant la fonction ou suivant le genre d'institutions. Au Québec, le Projet de loi C-75 augmentant les pouvoirs des compagnies d'assurance-vie s'inscrit dans le mouvement vers une réglementation suivant la fonction, conformément à la philosophie du rapport Parizeau de 1969. L'Ontario et plusieurs organismes fédéraux préfèrent la réglementation suivant le genre d'institutions. La réglementation à venir pourrait bien être un mélange des deux.

Le gouvernement fédéral et les provinces se partagent encore le pouvoir d'octroyer des chartes aux institutions financières et de les réglementer. Non seulement les différents éléments d'un conglomérat sont-ils soumis à des autorités différentes, mais certains aspects des opérations de la plupart de ces institutions sont régis par un palier de gouvernement autre que celui qui leur a décerné leur charte. Bien qu'il y ait lieu d'harmoniser et de rendre compatibles

les dispositions fédérales et provinciales, il ne semble pas acceptable que cela se réalise par l'adoption de mesures coercitives émanant du gouvernement fédéral. D'autre part, on peut présumer qu'en ce domaine, les provinces vont légiférer, réglementer et superviser d'une façon qui soit conforme aux objectifs fédéraux-provinciaux communs.

Conformément à la tendance vers une réglementation plus souple, on croit en général que des réglementations complexes ne sont pas des moyens très prometteurs de réaliser les objectifs poursuivis. Elles sont en général coûteuses pour les consommateurs et ceux qui les recherchent peuvent habituellement éviter de les utiliser. En outre, elles ne favorisent pas l'efficacité. L'histoire de la réglementation financière ne peut que soulever des doutes au sujet de leur efficacité.

Commentaires particuliers au sujet du Livre vert et du rapport Wyman

Il faut tenir compte des considérations précédentes lorsqu'il s'agit d'influencer l'évolution future de nos institutions et marchés financiers. Elles figurent d'ailleurs en arrière-plan dans le Livre vert et le rapport Wyman, au sujet desquels je formulerai maintenant certaines opinions personnelles.

À mon avis, le Livre vert représente un ensemble de propositions bien pensées qui se prêtent à un débat constructif. Il est d'ailleurs particulièrement utile d'éloigner les discussions des querelles entre divers groupes d'institutions financières pour les faire porter plutôt sur des principes plus fondamentaux et sur une revue plus globale du fonctionnement du système financier canadien. En parlant du Livre vert, je montrerai, cependant, qu'il n'a pas pleinement tenu compte de certains arbitrages dont j'ai parlé. Je voudrais en outre explorer les possibilités qu'offrent : 1) une plus grande souplesse dans le choix du code institutionnel dans lequel certaines fonctions seront remplies; 2) un appareil réglementaire moins contraignant dans la réalisation de certains objectifs; 3) la combinaison d'avenues plus prometteuses pour en arriver à une répartition plus efficace des ressources financières, tout en se souciant au plus haut point de la sécurité et de la solidité du système, et 4) une plus grande préoccupation à l'égard du citoyen ordinaire et une tendance à moins "courtiser" ceux qui détiennent le pouvoir économique.

Le Livre vert

Le Livre vert met surtout l'accent sur les moyens d'améliorer la protection des consommateurs et d'assurer la stabilité du système financier face à son évolution rapide,

d'institutions sans actionnaires prépondérants vers des conglomérats à propriété restreinte, tout en favorisant la concurrence, l'innovation et l'efficacité.

La diversification des institutions financières ou la réduction indirecte des barrières entre les principales fonctions se fera par l'établissement, sous contrôle fédéral, de sociétés de portefeuille financières, qui pourraient posséder une compagnie d'assurance-vie, une société de fiducie, une banque selon l'Annexe C de la Loi et, avec l'approbation des provinces, une maison de courtage en valeurs mobilières. Par conséquent, la diversification et la propriété restreinte sont liées dans une certaine mesure.

L'entrée, sur le marché des prêts commerciaux, d'institutions financières autres que des banques, sans que ces institutions aient reçu un tel pouvoir, doit se faire par le biais de sociétés de portefeuille et de la nouvelle banque proposée à l'Annexe C de la Loi, qui aurait les mêmes pouvoirs qu'une banque existante, mais qui pourrait être une filiale d'une société de portefeuille financière. L'élimination des restrictions à l'établissement de réseaux permettrait d'offrir une meilleure gamme de produits aux consommateurs. Grâce à l'adoption de règlements spéciaux, les compagnies mutuelles d'assurance ainsi que les

coopératives de crédit pourraient participer à la diversification par l'intermédiaire de sociétés de portefeuille financières.

Les institutions financières à propriété restreinte et les conglomérats peuvent donner lieu à une fréquence plus élevée de transactions intéressées et de conflits d'intérêts. À cause de cela et pour protéger l'intérêt supérieur du consommateur, les transactions intéressées ont été complètement interdites, à presque n'importe quel coût. De plus, pour contrer les abus découlant des conflits d'intérêts, toute une gamme de propositions sont mises de l'avant, y compris la revalorisation des responsabilités des directeurs, une plus grande divulgation de renseignements en vue d'améliorer le jeu du marché comme mécanisme de contrôle, la possibilité de poursuites civiles après le fait accompli et le contrôle de l'information interne par la méthode du "cloisonnement ou compartimentage".

La proposition du Livre vert au sujet des sociétés de portefeuille financières part du principe que l'offre d'une plus grande variété de services par une institution ou un groupe d'institutions apparentées pourrait aider à atteindre l'objectif d'une efficacité accrue, et qu'il faut maintenir la formule des "quatre piliers" du système financier. Un aspect important de cette proposition est qu'il doit exister

une distinction très nette entre institution financière et institution non financière, de sorte que les difficultés de l'institution non financière n'influent pas sur la société financière pour y causer des problèmes. Une telle distinction est conforme aux recommandations formulées dans Efficacité et réglementation. Les propositions reconnaissent l'existence de conglomérats financiers et la nécessité de contrôler leur croissance et leur développement. Si l'on envisage une réglementation par institution, il est logique de considérer séparément les membres d'un conglomérat financier et de réglementer les opérations financières entre eux. Le Livre vert suppose que la tendance à la diversification ou à "regrouper sous un même toit toute une gamme de services financiers" provient des consommateurs. Les faits, peu nombreux jusqu'à maintenant, indiquent, cependant, que ce mouvement a été amorcé par les institutions financières pour accroître leur rentabilité en abaissant leurs coûts et en diversifiant leurs activités.

Pour permettre aux institutions financières autres que les banques d'accroître leurs prêts commerciaux, le Conseil a déjà proposé l'extension des activités des sociétés de fiducie et de prêts dans ce domaine, combinée à une réglementation par fonction. Sur le plan du contrôle monétaire, le fait de confier une bonne part des activités bancaires des sociétés de fiducie et de prêts à des banques

appartenant à l'Annexe C aurait pour effet d'assurer une surveillance fédérale plus étroite sur ces activités et assujettirait une proportion plus élevée du passif-dépôts aux mêmes exigences de réserve que les banques. Il n'est pas évident toutefois, pour le moment, dans quelle mesure un tel changement permettrait en fait d'accroître le contrôle monétaire. L'application de normes uniformes quant aux exigences de réserve jouerait toutefois un rôle important pour placer toutes les institutions de dépôts sur un même pied face à la concurrence.

Dans la poursuite de l'objectif d'une efficacité accrue, il serait utile de maintenir dans le système le plus de souplesse possible, sans pour autant compromettre la protection du consommateur. À ce sujet, il serait peut-être bien de maintenir, pour les sociétés de fiducie et de prêts, l'option de se lancer dans les prêts commerciaux et l'acceptation de dépôts, sans passer par une société de portefeuille ou une banque de l'Annexe C. Bien entendu, si les sociétés de fiducie et de prêts participaient à ces activités de type essentiellement bancaire, elles devraient être tenues de se conformer à la réglementation bancaire et, en particulier, aux exigences de maintien de réserves auprès de la Banque du Canada. Cela permettrait de combiner un aspect de la réglementation par fonction avec les éléments indispensables de la réglementation par institution. Il

serait peut-être aussi souhaitable d'exiger le même genre de propriété sans actionnaires prépondérants que dans le cas des banques de l'Annexe A, ainsi qu'une séparation des prêts commerciaux et des activités de fiducie.

L'existence d'institutions à propriété restreinte pourrait donner lieu à une augmentation des transactions intéressées et des conflits d'intérêts. Les dispositions contenues dans le Livre vert ont pour effet d'interdire presque toutes les transactions intéressées et les autres transactions financières entre membres d'une société de portefeuille. Ce genre d'interdiction peut malheureusement avoir de graves répercussions sur l'objectif d'efficacité, parce qu'il élimine l'une des incitations à la formation de conglomérats, c'est-à-dire la possibilité d'acheminer facilement des capitaux vers leur emploi le plus productif au sein de l'organisation. Ici intervient de nouveau le principe de l'arbitrage entre une gestion efficace et la solvabilité.

Bien que, du point de vue de la solvabilité, les conflits d'intérêts soient moins graves, la façon de les résoudre a beaucoup d'importance pour l'affectation efficace des ressources et la protection du consommateur, tant pour des raisons d'équité que parce que si les conflits d'intérêts ne sont pas réglés de façon satisfaisante, ils peuvent entraîner une répartition inadéquate des ressources financières et

affaiblir la confiance dans au moins certaines composantes du système financier.

Bien que le cloisonnement ou d'autres méthodes de contrôle du cheminement de l'information interne soient probablement nécessaires dans certains cas, leur emploi généralisé semblerait être trop restrictif pour la plupart des types de conflits d'intérêts et aurait une incidence négative sur le processus d'allocation des ressources financières. Certaines solutions, comme le jeu des forces du marché et le recours à la responsabilité civile, exigent des consommateurs beaucoup de discernement pour savoir utiliser et interpréter les renseignements, puis faire leur choix parmi les diverses institutions financières en se fondant sur les risques qu'ils courent réellement. Toutes ces solutions, d'une façon ou d'une autre, contribueraient certainement à renforcer le système, mais il serait aussi prudent d'essayer d'éliminer certaines structures de marché susceptibles de mener à des abus de ce genre. Une propriété sans actionnaires prépondérants des institutions financières -- qu'il s'agisse d'une institution en particulier, comme dans le cas d'une banque, ou d'une société de portefeuille financière -- aurait tendance à renforcer la protection des consommateurs. La séparation entre entreprises financières et non financières serait aussi importante. Un autre moyen possible serait de rendre plus sévères les inspections des institutions à propriété restreinte (peut-être en imputant d'une façon ou

d'une autre les coûts additionnels d'inspection à l'institution financière). Rappelons qu'il est important de choisir les solutions qui ont le moins d'effets négatifs sur l'efficacité, tout en offrant un niveau acceptable de protection aux consommateurs. Toutes ces questions seront, bien sûr, examinées en profondeur par le Conseil au cours de sa présente étude. À noter que la proposition du Livre vert visant à combiner les fonctions de l'Inspecteur général des banques avec celles du Département des assurances est conforme aux recommandations antérieures du Conseil de confier la surveillance de toutes les institutions de dépôts à un seul Surveillant des institutions de dépôts.

Le rapport Wyman

L'une des plus importantes composantes de la protection des consommateurs est, évidemment, l'assurance-dépôts, et la situation actuelle quant à la Société d'assurance-dépôts du Canada indique nettement la nécessité d'une amélioration à cet égard.

Le rapport Wyman, qui traitait des révisions à la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SDAC), a préconisé que cet organisme reçoive beaucoup plus de pouvoirs en ce qui touche l'établissement des primes d'assurance, les normes d'assurabilité des dépôts dans les institutions financières et l'inspection des institutions membres. En outre, selon le

rapport, la décision d'assurer devrait être laissée à la SDAC, qui devrait d'ailleurs mettre fin à l'assurance des institutions qui ne se conforment pas à ses normes. Il faudrait accorder à la SDAC des pouvoirs supplémentaires, y compris celui de contrôler l'actif d'une institution membre qui se livrerait à des pratiques risquées, d'exiger la modification des ratios d'endettement, d'émettre des ordonnances d'interdiction et de décréter l'arrêt des opérations d'une institution membre.

La principale recommandation visant à surveiller le comportement des institutions de dépôts devait permettre de favoriser la discipline sur le marché au moyen de la coassurance. En vertu de cette proposition, qui limiterait l'assurance offerte par la SDAC à 90 % des dépôts d'une personne, le déposant serait incité à choisir une institution de dépôts d'après sa performance et les risques qu'elle présente.

Il semble que l'une des principales questions que n'a pas résolu le Groupe de travail sur la SDAC, dans son rapport final, est de quelle façon financer l'assurance-dépôts de manière équitable. Une chose est évidente, certaines institutions ont plus tendance que d'autres à ne pas faire face à leurs engagements et, en conséquence, elles devraient payer des primes plus élevées. D'autre part, il semble que la proposition de coassurance soulève un grave problème.

En effet, pour qu'elle soit efficace, il faudrait que les consommateurs soient en mesure d'identifier les institutions à risques élevés tout en en disposant de moins de renseignements que les organismes de réglementation. Toutefois, les auteurs du rapport n'ont pu s'entendre sur la façon d'établir une échelle de primes en fonction des risques. On semble presque s'attendre à ce que les gens arrivent à faire avec moins d'information ce que l'organisme de réglementation ne peut pas faire avec plus!

Il y a longtemps que s'impose une révision complète des lois et règlements qui régissent le fonctionnement du système financier au Canada. L'attention qu'accordent présentement à ces questions le gouvernement fédéral et les provinces est tout à fait appropriée. Sans mettre de l'avant des propositions spécifiques à ce stade-ci des recherches du Conseil, j'espère avoir contribué à une meilleure compréhension de ces questions en soulignant les divers arbitrages possibles, dont plusieurs ont été oubliés dans le débat actuel. Il est particulièrement important de se rappeler que si la protection des consommateurs a un effet positif sur l'efficacité du système financier par son action sur la confiance des gens, trop de restrictions peuvent, par contre, paralyser le processus de répartition des ressources financières, à un coût pour les Canadiens, qui pourraient ne pas obtenir les services dont ils ont besoin.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Economic Council of Canada:
David W. Slater, Chairman;
André Ryba, Director, 23rd Annual Review.

Du Conseil économique du Canada:
David W. Slater, président;
André Ryba, directeur, 23e Exposé annuel.

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publication

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 65

Wednesday, September 18, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 65

Le mercredi 18 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance, Trade and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Louis Plamondon

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
Nic Leblanc
George Minaker
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Robert Toupin
Bernard Valcourt
Norm Warner
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Louis Plamondon

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Charles Hamelin
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Andrew Witer

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 18, 1985
(91)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:38 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Jim Jepson, Donald Johnston, Claude Lanthier Nic Leblanc, George Minaker, Nelson Riis and Geoff Wilson.

Alternates present: Simon de Jong and Charles Hamelin.

Other Member present: Marcel Prud'homme.

Witnesses: *From the Household Trust Company*: F.E. Silk President and Chairman of the Board; G.H. Archambault, Executive Vice-President and Director; R.W. Stevens, Blake, Cassels & Graydon. *From the Royal Bank*: R.C. Frazee, Chairman and Chief Executive Officer; Alan R. Taylor, President and Chief Operating Officer; E.P. Neufeld, Senior Vice-President and Chief Economist. *From Eaton/Bay Financial Services Limited*: W.R. Livingston, President; D.A. Wright, Vice-President and Chief Actuary.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.*: E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates*: Dennis Madden. *Consultant*: Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

F.E. Silk made a statement and, with G.H. Archambault and R.W. Stevens, answered questions.

At 4:10 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:12 o'clock p.m., the sitting was resumed.

R.C. Frazee made a statement and, with Alan R. Taylor and E.P. Neufeld, answered questions.

At 5:20 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 5:22 o'clock p.m., the sitting was resumed.

W.R. Livingston made a statement, and with D.A. Wright, answered questions.

The Chairman authorized that the briefs submitted by Household Trust, the Royal Bank and Eaton/Bay Financial Services be appended to this day's Minutes of Proceedings and

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 18 SEPTEMBRE 1985
(91)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 15 h 38, sous la présidence de Don Blenkarn, (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Jim Jepson, Donald Johnston, Claude Lanthier, Nic Leblanc, George Minaker, Nelson Riis, Geoff Wilson.

Substituts présents: Simon de Jong, Charles Hamelin.

Autre député présent: Marcel Prud'homme.

Témoins: *De Fiducie Household*: F.E. Silk, président et président du conseil; G.H. Archambault, vice-président exécutif et directeur; R.W. Stevens, Blake, Cassels & Graydon. *De la Banque royale du Canada*: R.C. Frazee, président du conseil et chef de la direction; Alan R. Taylor, président et chef de l'exploitation; E.P. Neufeld, premier vice-président et économiste en chef. *De Services financiers Eaton Baie Limitée*: W.R. Livingston, président; D.A. Wright, vice-président et actuaire.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»*: E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»*: Dennis Madden. *Consultant*: Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule no 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985, relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*).

F.E. Silk fait une déclaration, puis lui-même, G.H. Archambault et R.W. Stevens répondent aux questions.

A 16 h 10, le Comité interrompt les travaux.

A 16 h 12, le Comité reprend les travaux.

R.C. Frazee fait une déclaration, puis lui-même, Alan R. Taylor et E.P. Neufeld répondent aux questions.

A 17 h 20, le Comité interrompt les travaux.

A 17 h 22, le Comité reprend les travaux.

W.R. Livingston fait une déclaration, puis lui-même et D.A. Wright répondent aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par Fiducie Household, la Banque royale du Canada et Services financiers Eaton Baie figurent en appendice aux Procès-verbaux et

Evidence. (*See Appendices "FNCE-62", "FNCE-63" and "FNCE-64" respectively*).

At 5:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

témoignages de ce jour. (*Voir appendices «FNCE-62», «FNCE-63» et «FNCE-64» respectivement*).

A 17 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Wednesday, September 18, 1985

• 1533

The Chairman: Order, please.

We are continuing with our order of reference on the regulation of Canadian financial institutions, the technical supplement and the final report of the working committee on the Canada Deposit Insurance Corporation.

Our first witness this afternoon is the Household Trust Company—their President, Mr. F.E. Silk; Executive Vice-President, Mr. G.H. Archambault; and Mr. R.W. Stevens, Q.C., of Blake, Cassels & Graydon.

• 1535

Mr. Silk, welcome. We will take your brief and append it to the proceedings of today's meeting. In less than five minutes, could you tell us what you think and how you view the proposals we have before us, please? Then we will get on with the questioning.

Mr. F.E. Silk (President, Household Financial Corporation Limited): Mr. Chairman, we will make it very brief. First of all, I would like to thank you for inviting us to appear before your committee.

With me today are Mr. G.H. Archambault, Executive Vice-President and Mr. R.W. Stevens of Blake, Cassels & Graydon, our general counsel. We would like to emphasize two points that we consider to be of importance to us.

First, the Household group of companies is foreign controlled. Household has been carrying on business in Canada for over 50 years and employs more than 1,000 people. There is no question that Household has made a commitment to Canada, and this commitment is manifest in a number of ways.

Our group is strongly financed and experienced in all facets of the activities of financial institutions. However, to survive in the current environment, we must be able to expand, and this includes expansion into the deposit-taking business through the purchase of shares, as well as assets of other companies.

At this point, we are the only foreign-owned, federally incorporated trust company carrying on business in Canada. Is the intention of the Government of Canada to permit us to participate on the even playing field that is referred to by the policymakers, or are we to be restrained and prohibited by the provisions of the Trust Companies Act?

The proposals that we are addressing today state that the general principles set forth in sections 37 to 41 of the Trust Companies Act are to be retained. Is such a decision appropriate in the prevailing circumstances or fair to Household with its proven record of service in Canada? The differing stand-

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mercredi 18 septembre 1985

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi, qui porte sur la réglementation des institutions financières du Canada, sur le supplément technique et sur le rapport final du comité de travail sur la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Notre premier témoin cet après-midi est la *Household Trust Compagny*, représentée par son président, M. F.E. Silk, son vice-président exécutif, M. G.H. Archambault, et M. R.W. Stevens, c.r., de *Blake, Cassels & Graydon.*

Bienvenue, monsieur Silk. Nous allons annexer votre mémoire aux procès-verbaux et témoignages de la réunion d'aujourd'hui. En cinq minutes ou moins, pourriez-vous nous dire quelle est votre position face aux propositions qui nous intéressent? Nous vous interrogerons par la suite.

M. F.E. Silk (président, la compagnie de finance Household du Canada limitée): Nous serons très brefs, monsieur le président. Je voudrais d'abord vous remercier de nous avoir invités à comparaître devant vous.

M'accompagnent aujourd'hui M. G.H. Archambault, vice-président exécutif, ainsi que M. R.W. Stevens, de *Blake, Cassels & Graydon*, nos conseillers généraux. Nous aimerions attirer votre attention sur deux points en particulier.

D'abord, le groupe Household appartient à des intérêts étrangers. Household fait des affaires au Canada depuis plus de 50 ans et emploie plus de 1,000 personnes. Il ne fait aucun doute que Household a pris un engagement vis-à-vis du Canada et qu'elle respecte cet engagement à ce jour.

Le financement et l'expérience de notre groupe couvrent toutes les facettes de l'activité des institutions financières. Pour arriver à survivre, cependant, il nous faut pouvoir prendre de l'expansion, y compris dans le domaine de la réception des dépôts, par l'achat d'actions comme d'actifs d'autres compagnies.

Nous formons actuellement la seule compagnie de fiducie détenant une charte fédérale, et appartenant à des intérêts étrangers, qui fait affaire au Canada. Le gouvernement du Canada a-t-il l'intention de nous permettre de participer à l'industrie sur le même pied que tout le monde, selon l'expression de ceux qui ont été chargés d'établir les politiques, ou devons-nous être limités et frappés d'interdit par les dispositions de la Loi sur les compagnies fiduciaires?

Les propositions que nous avons devant nous stipulent que les principes généraux établis dans les articles 37 à 41 de la Loi sur les compagnies fiduciaires doivent continuer de s'appliquer. Une telle décision est-elle indiquée dans les circonstances actuelles ou juste à l'égard de Household avec ses solides

[*Text*]

ards of Investment Canada and the restrictions imposed by the Trust Companies Act should, in our opinion, not continue to apply. A clear statement should be made on the question of ownership, not only with respect to nationality but, more important, with respect to experience and integrity of management.

Household is committed to its Canadian enterprise, and I reaffirm that commitment to you today. It is my respectful but nevertheless adamant submission that the ownership constraints, which were included in the Trust Companies Act, the Loan Companies Act and the Canadian and British Insurance Companies Act in 1963 and 1964, should not be adopted or continued in the new legislation. To do so is inconsistent with the avowed policy of the federal government with respect to foreign investment, and as contained in the Investment Canada Act, which is intended to be a mandate to encourage and facilitate investments.

In addition, it would appear from recent events that Canadian depositors and the financial system of Canada are more interested in the strength and integrity of a deposit-taking institution and its management than the nationality or residency of its shareholders.

Finally, one of the major causes of failure of legitimately run deposit-taking institutions over the past three years has been the the loss of liquidity. This has been true for banks, trust companies and loan companies. Generally speaking, this loss of liquidity has been occasioned by the erosion in the value of investments in fixed assets that are not readily saleable. We have found, from extensive experience in the consumer finance business, that the best security in any transaction is the individual consumer's guarantee to repay. In certain jurisdictions, the obligation of an individual on a residential mortgage is unenforceable because of provincial law, and this has prejudiced a number of trust companies and banks carrying on business in Alberta.

• 1540

I hasten to add that this experience should not be used as a basis for eliminating or lessening residential mortgages as eligible investments, but it does serve to confirm the acceptability and reliability of consumer loans and consumer sales financed contracts as investments in which deposit taking institutions should be permitted to invest without limitation on the percentage of total assets so invested.

It is therefore our recommendation and request that any consumer transaction be considered as an eligible investment for all purposes, without recourse to the basket clause or whatever its equivalent may be in the contemplated legislation. If this recommendation had been in place over the last 10 years, it is our sincere belief that we would have had fewer financial failures. Thank you, Mr. Chairman.

[*Translation*]

antécédents au Canada? En ce qui nous concerne, les normes divergentes d'Investissement Canada, ainsi que les restrictions imposées par la Loi sur les compagnies fiduciaires, ne devraient pas être maintenues. La question de l'appartenance devrait être précisée, non pas seulement dans le contexte de la nationalité, mais, ce qui est plus important, dans le contexte de l'expérience et de l'intégrité de la gestion.

Household est vouée à son entreprise canadienne. C'est une assurance que je puis vous donner de nouveau aujourd'hui. En toute déférence, je dois cependant faire valoir devant vous que les limites touchant la propriété, telles qu'établies dans la Loi sur les compagnies fiduciaires, la Loi sur les compagnies de prêt et la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques en 1963 et 1964, ne devraient pas être incluses ou maintenues dans la nouvelle législation. Leur inclusion et leur maintien iraient à l'encontre de la politique déclarée du gouvernement fédéral relativement aux investissements étrangers, ainsi que des principes établis dans la Loi sur Investissement Canada, qui est censée encourager et faciliter les investissements.

Par ailleurs, il ressort des derniers événements que les déposants canadiens, ainsi que le réseau financier du Canada, s'attachent davantage à la solidité et à l'intégrité des institutions qui acceptent des dépôts et de leur administration qu'à leur nationalité ou au lieu de résidence de leurs actionnaires.

Enfin, l'une des principales causes de l'échec des institutions de dépôt administrées légitimement au cours des trois dernières années a été la perte de liquidités. L'observation vaut pour les banques, les compagnies de fiducie et les compagnies de prêt. Or, de façon générale, cette perte de liquidités a été due à une érosion de la valeur des investissements dans les immobilisations non facilement vendables. Notre expérience considérable dans le domaine des prêts à la consommation nous montre que la meilleure garantie, dans quelque transaction que ce soit, est la garantie de remboursement du consommateur. Il se trouve que dans certaines juridictions, l'obligation du consommateur relativement à une hypothèque sur une maison est inapplicable à cause d'une loi provinciale. C'est une situation qui met en péril un certain nombre de compagnies de fiducie et de banques faisant affaire en Alberta.

Je m'empresse de dire que ce n'est pas une raison pour ne plus considérer les hypothèques sur les maisons comme des investissements admissibles ou pour en diminuer l'importance. Mais c'est quelque chose qui confirme le caractère acceptable et fiable des prêts à la consommation et des contrats de financement à la consommation comme placements dans lesquels les institutions de dépôts devraient pouvoir s'engager sans limite quant au pourcentage de leur actif total ainsi placé.

Nous recommandons donc et faisons valoir que toute transaction à la consommation devrait être considérée comme placement admissible à quelque fin que ce soit, en dehors de toute question de clause omnibus ou de ce qui pourrait devenir son équivalent dans la législation. Si cette recommandation avait été acceptée il y a 10 ans, nous croyons sincèrement que

[*Texte*]

The Chairman: Thank you, Mr. Silk. Mr. Johnston.

Mr. Johnston: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Silk, could you tell us what the circumstances of your organization would be if something close to the status quo were maintained? You have put forward a number of suggested improvements to the proposals from your point of view, but what if it is simply a matter of standing still? Would you be unduly prejudiced, or would you see that as being perhaps better than some changes that would not permit you to participate in certain areas as you might otherwise like to do?

Mr. Silk: Mr. Chairman, in answer to Mr. Johnston's question, this is a very sensitive issue for our company. It is a question I anticipated, and it is a question that, if you will permit me, I would like to refer to my notes to answer.

As I mentioned in my opening statement, Household Trust has been carrying on business in Canada for over 50 years. In addition to the 1,000 employees in our financial services companies, we also employ over 500 employees in manufacturing affiliates. Since 1980 we have been encouraged by federal authorities to expand into the trust company business. On the basis of such encouragement, we have committed in excess of $25 million in capital and assets to the development and expansion of our trust company.

I also might add that we have committed another $11 million to a computer system for the trust company, and in our five-year strategic planning we have budgeted $24 million more in excess of the figures I have just mentioned for our systems to function within the trust company.

In the five-year period from 1980, we have also relied upon the expressed intent of the Department of Finance to revise and restate the legislation, which is now over 50 years old. If we are to continue without a revision of the Trust Companies Act, then I think you may assume that the only companies that will be able to survive will be a handful of the largest trust companies, particularly those with assets in excess of $5 billion.

Delay is the cruelest form of punishment, and any further delay in the restatement of the act would undoubtedly place unnecessary pressure on the smaller companies to the disadvantage of the consumers they serve. Household Trust would be no exception to this unfortunate consolidation of influence.

Mr. Johnston: I will come back later, Mr. Chairman.

The Chairman: What do you really want? Do you want extended commercial lending powers in your trust company, or do you want extended consumer loans in your trust company, or are you going to continue with your finance operation and your consumer loans?

[*Traduction*]

le nombre d'échecs financiers aurait diminué. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Silk. Monsieur Johnston, s'il vous plaît.

M. Johnston: Vous pouvez nous dire, monsieur Silk, ce qui se passerait dans le cas de votre compagnie si le statu quo était maintenu? Vous nous avez fait un certain nombre de suggestions sur les propositions que nous avons devant nous, mais que pensez-vous de ce qui existe actuellement? Seriez-vous menacé d'une façon quelconque ou, selon vous, le statu quo serait-il favorable à des modifications qui vous fermeraient certaines portes?

M. Silk: Monsieur le président, la question de M. Johnston est très importante pour notre compagnie. Je l'avais prévue et m'étais préparé en conséquence. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je vais consulter mes notes pour y répondre.

Comme je l'ai indiqué au départ, *Household Trust fait affaires au Canada depuis plus de 50 ans. En plus des 1,000 employés qui travaillent dans nos compagnies de services financiers, nous avons plus de 500 employés dans nos filiales manufacturières. À compter de 1980, nous avons été encouragés par les autorités fédérales à prendre de l'expansion dans le domaine des compagnies de fiducie. C'est ce qui nous a incité à engager plus de 25 millions de dollars de capitaux et d'actifs dans le développement à l'expansion de notre compagnie de fiducie.

Nous avons également engagé 11 millions de dollars supplémentaires pour un réseau informatique destiné à notre compagnie de fiducie. Notre plan quinquennal stratégique prévoit un montant de 24 millions de dollars, en sus de tout ce que je viens d'indiquer, au titre de différents réseaux destinés à notre compagnie de fiducie.

Au cours de la période écoulée de 1980, nous avons également tenu pour acquis le désir avoué du ministère des Finances de réviser et de remanier la législation, laquelle date de 50 ans. À défaut d'une révision de la Loi sur les compagnies de fiducie, nous ne pouvons que supposer que les seules compagnies de fiducie qui pourront survivre seront parmi les plus importantes, c'est-à-dire celles qui ont des actifs dépassant les 5 milliards de dollars.

Le retard dans l'exécution de la sentence est la peine la plus cruelle qui soit. Un nouveau retard dans le remaniement de la loi soumettrait sans aucun doute les petites compagnies à des pressions inutiles dont se ressentiraient les consommateurs. *Household Trust* n'échapperait pas non plus au déplorable regroupement qui se produirait.

M. Johnston: Je continuerai plus tard, monsieur le président.

Le président: Que souhaitez-vous au juste pour votre compagnie de fiducie? Une marge de manoeuvre accrue dans le domaine des prêts commerciaux ou dans le domaine des prêts à la consommation, ou voulez-vous poursuivre avec votre fonction de financement et vos prêts à la consommation?

[*Text*]

Mr. Silk: No. We have no long-range plans to continue with the consumer finance corporation. The marketplace has changed over the years, and we have to change in order to meet the market and in order to maintain our share of the market.

We have not asked for commercial loans; we have not asked for the power to make commercial loans. However, we are not in disagreement. In fact, we are in agreement with the trust companies association of Canada's submission which does call for a change to allow trust companies to make commercial loans. But primarily we are asking that personal loans to the consumers of Canada be treated as an eligible investment.

• 1545

The Chairman: Well, they are already eligible under the basket clause. You have read the technical paper; are you happy with the technical paper's expansion of powers?

Mr. Silk: In the technical paper that would expand it from 7% to 10%.

The Chairman: No, it would get rid of the basket concept. It would give you 10% in your consumer loans.

Mr. Silk: Yes.

The Chairman: Right now, everything has to go in that 7%.

Mr. Silk: That is right. We do not think that 10% is sufficient. I would like to point out that some of the companies that have failed over the past three years have failed even though they had 93% of their assets invested in eligible investments, and we feel that with the personal loans the strength of the average consumer would diversity that risk. An example is the companies that operated just in the Province of Alberta. Their distribution system was not large enough to sustain the losses they took, and those losses were in real estate; they were not in Canadian money.

The Chairman: Then you are saying to us that what we ought to look at is extending the powers of trust companies to more personal loans. To what extent should trust companies be able to go and borrow public savings to make personal loans to individuals? Is that not a banking function?

Mr. Silk: It is a banking function, yes, and it should also be a function of the trust companies. It is a function of the trust company today within the small limited basket clause.

The Chairman: But if you had the right to form a Schedule C bank—in other words, convert your trust company to a Schedule C bank—then you would have no problem. You could make all those commercial or personal loans any way you want to make them, except you might have to put a compulsory deposit with the Bank of Canada for liquidity.

Mr. Silk: Yes, I understand that. But it is difficult for us to contemplate being a Schedule C bank because the intended

[*Translation*]

M. Silk: Nous n'avons pas de projet à long terme pour ce qui est de notre compagnie de financement à la consommation. Le marché a évolué au cours des années. Il nous faut nous adapter pour maintenir notre part de ce marché.

Nous n'avons pas non plus demandé de marge de manoeuvre pour ce qui est des prêts commerciaux. Cependant, nous n'y voyons pas d'inconvénient. De fait, nous sommes bien d'accord avec le mémoire de l'Association des compagnies de fiducie du Canada qui dit souhaiter des modifications en vue de permettre aux compagnies de fiducie d'effectuer des prêts commerciaux. Cependant, le point sur lequel nous insistons particulièrement est que les prêts personnels aux consommateurs canadiens devraient être considérés comme placements admissibles.

Le président: Ils sont déjà admissibles en vertu de la clause omnibus. Vous avez dû lire le document technique. Vous êtes d'accord avec la marge de manoeuvre qu'il accorde?

M. Silk: Le document technique relève le niveau de 7 p. 100 à 10 p. 100.

Le président: Non, il élimine la clause omnibus. Il vous accorde 10 p. 100 de vos prêts à la consommation.

M. Silk: Je comprends.

Le président: Actuellement, les 7 p. 100 comprennent tout.

M. Silk: C'est juste. Sauf que pour nous, 10 p. 100, ce n'est pas suffisant. Je vous ferai remarquer que certaines des compagnies qui ont échoué au cours des trois dernières années se sont trouvées dans cette situation malgré le fait qu'elles avaient 93 p. 100 de leurs actifs dans les placements admissibles. Nous pensons que dans le domaine des prêts personnels, la garantie du consommateur pourrait diversifier le risque. Vous n'avez qu'à voir ce qui s'est passé en Alberta. Le placement des compagnies n'était pas suffisamment diversifié pour leur permettre d'absorber les pertes. Leurs pertes sont survenues dans le domaine des immobilisations, mais pas en devises canadiennes.

Le président: Vous souhaitez donc que nous accordions une plus grande marge de manoeuvre aux compagnies de fiducie au chapitre des prêts personnels. Mais dans quelle mesure les compagnies de fiducie devraient-elles pouvoir prendre les épargnes du public pour les transformer en prêts personnels? N'est-ce pas là une fonction bancaire?

M. Silk: C'est une fonction des banques, mais ce devrait également être une fonction des compagnies de fiducie. C'est déjà un fait acquis dans le cadre limité de la clause omnibus.

Le président: Si vous pouviez transformer votre compagnie de fiducie en banque de l'annexe C, vous n'auriez plus de problèmes. Vous pourriez effectuer tous les prêts commerciaux et tous les prêts personnels que vous voudriez, sauf que vous auriez à effectuer un dépôt obligatoire auprès de la Banque du Canada pour assurer vos liquidités.

M. Silk: Je comprends, mais il serait difficile pour nous d'envisager de nous transformer en banque de l'annexe C dans

[*Texte*]

legislation, as it appears in the green paper, would eliminate us from becoming a Schedule C bank.

The Chairman: Why?

Mr. Silk: Because of the foreign ownership issue.

The Chairman: All right. So if the foreign ownership constraints were taken away, would you then rather go the Schedule C bank route, in which case you would not have these constraints that apply to trust companies demanding that they put a fair degree of their investments in residential first mortages?

Mr. Silk: We are not strongly opposed to the concept of the Schedule C bank. We do feel that it may be unnecessary. I do not quite understand why the powers contemplated for the Schedule C bank cannot be given to the trust companies as they exist today, without creating a separate new entity in the financial market.

The Chairman: You then think some arrangement ought to be made for trust companies to make a deposit with the Bank of Canada and become part of the Payments Association of Canada right to draw on the Bank of Canada for liquidity. Is that right?

Mr. Silk: With the Chairman's permission, I would like to refer that question to Mr. Stevens.

Mr. R.W. Stevens (General Counsel, Blake, Cassells & Graydon,): I think, Mr. Chairman, that the philosophy expressed by Mr. Silk, and certainly by the other members of the Trust Companies Association of Canada, is that the structure which exists—the division between banks, trust companies, investment dealers and insurance companies—is something that is a strength within the fabric of our economic community. What the banks are doing with respect to their association and reliance upon the Bank of Canada, and the reserve requirements they have there, is in part the consideration that is being extended to them for the maximum degree of flexibility they have under their lending powers. If you look at the original submission the Household Financial Corporation made, you will see an analysis of the various investment restrictions that are imposed by the proposals, by the Ontario proposed legislation, and under the Bank Act.

• 1550

But the Schedule C bank is in our opinion an adjunct, not a solution, to the posture the trust companies have taken in the financial community in Canada. The Schedule C bank, in my understanding, is to be used not only as an inducement to attorn to the federal jurisdiction but also to provide for commercial lending.

But in that concept, we find it difficult to understand how a trust company with an established record and a deposit-taking function, that becomes a member of a financial holding company that has included in it a Schedule C bank, can assign

[*Traduction*]

le cadre de la législation anticipée, selon ce que prévoit actuellement le Livre vert. Ces dispositions nous interdiraient de devenir une banque de l'annexe C.

Le président: Pourquoi?

M. Silk: Du fait que nous appartenons à des intérêts étrangers.

Le président: Très bien. Si les limites concernant la propriété étrangère étaient abolies, vous préféreriez devenir une banque de l'annexe C, auquel cas vous ne seriez plus soumis à toutes les restrictions qui visent les compagnies de fiducie et qui exigent d'elles qu'elles investissent une part considérable de leurs actifs dans les premières hypothèques sur maisons?

M. Silk: Nous n'avons rien contre le concept des banques de l'annexe C. Nous pensons seulement qu'elles pourraient se révéler inutiles. Il est difficile de comprendre pourquoi les pouvoirs envisagés pour les banques de l'annexe C ne pourraient simplement pas être confiés aux compagnies de fiducie actuelles, sans qu'il soit nécessaire de créer une nouvelle catégorie d'institutions financières.

Le président: Dans ce cas, ne devrait-il pas y avoir des dispositions qui forcent les compagnies de fiducie à effectuer un dépôt auprès de la Banque du Canada et à devenir membres de l'Association canadienne des paiements en vue de pouvoir compter sur la Banque du Canada pour des liquidités?

M. Silk: Si vous n'y voyez pas d'inconvénients, monsieur le président, je vais demander à M. Stevens de répondre à la question.

M. R.W. Stevens (conseiller général, *Blake, Cassells & Graydon):* Monsieur le président, le principe qu'avance M. Silk, ainsi que les autres membres de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, c'est que la structure actuelle, avec ses banques, ses compagnies de fiducie, ses courtiers en valeurs ou ses compagnies d'assurance, est ce qui fait la force et la trame du système économique du pays. Si les banques doivent être associées à la Banque du Canada et en dépendre, si elles doivent garder certaines réserves, elles auront aussi une grande marge de manoeuvre dans leurs prêts. C'est le prix qu'elles doivent payer. Voyez le premier mémoire qu'a présenté la *Household Financial Corporation*, vous remarquerez que l'on y fait une analyse des diverses restrictions en matière de placement imposés par les propositions, le projet de loi de l'Ontario et la Loi sur les banques.

La banque de l'annexe C est à notre avis, cependant, un complément et non pas une solution à la position adoptée par les sociétés de fiducie du domaine financier au Canada. Je crois comprendre que la banque de l'annexe C doit servir non seulement d'encouragement à reconnaître la compétence fédérale mais elle doit également prévoir le prêt commercial.

Il nous est donc difficile de comprendre comment une société de fiducie qui est bien établie et qui est une institution de dépôts, qui devient membre d'une société de portefeuillee qui comprend une banque de l'annexe C, puisse assigner ou

[*Text*]

or make available to that Schedule C bank the deposits it has accumulated. That is something that is expressly prohibited by the proposal. If that is the case, then it seems to me, and to us, that the combination of deposit-taking function and the expanded commercial and consumer lending ability should be in the same corporate entity. That problem is not resolved by the networking concepts that are set forth in the proposals.

The Chairman: Mr. Riis.

Mr. Riis: Mr. Chairman, Mr. Silk, in your paper you circulated earlier, you indicated what appeared to be a conflict between the new mood of the Government of Canada in terms of foreign investment as reflected in Investment Canada legislation and the proposals in the green paper. Can you elaborate on what you see that conflict is?

Mr. Silk: I think it has been the philosophy of the government in regard to financial institutions that the playing field should be level or equal. I think it is a matter of public knowledge that the government, with a change in Investment Canada, has tried to encourage investment coming into the country, and the green paper specifically would preclude our company from becoming a Schedule C bank. I think any contemplated legislation today in regard to financial institutions should be written with the same reciprocity that allows Canadian financial institutions to operate in the United States. It is my understanding that any Canadian institution can function in the United States on an equal basis with a domestic corporation. They have to apply to the same state or federal laws that the other institutions do, but they are in no way discriminated against because of their coming from a foreign country.

Mr. Riis: So you are almost suggesting, then, that we consider a Schedule D bank or something, where Schedule A is domestic, Schedule B is branch plants of foreign, Schedule C is another set of domestics, and then you folks come in.

Mr. Silk: We are already in.

Mr. Riis: But not as a bank.

Mr. Silk: No, we are not asking to become a bank, except that if the trust company legislation is changed to create a Schedule C bank we feel we should be given that same opportunity as a trust company operating in Canada.

Mr. Riis: I understand.

Mr. Silk: One of the problems with the trust industry today is that they have surplus deposits, and I think it was the government's intention when they suggested the Schedule C bank to take care of that situation. However, the way we interpret the green paper, it would be very difficult to move those deposits from the trust company to the Schedule C bank, so it really does not solve the problem of the need for the trust companies to invest these surplus deposits.

[*Translation*]

offrir à cette banque de l'annexe C les dépôts qu'elle a accumulés. La proposition l'interdit expressément. Dans ce cas, il nous semble que la combinaison de l'acceptation des dépôts et le rôle élargi des prêts aux consommateurs et des prêts commerciaux devrait faire partie de la même entité juridique. La notion d'établissement de réseaux prévue dans les propositions ne résoud pas le problème.

Le président: Monsieur Riis.

M. Riis: Monsieur le président, monsieur Silk, vous avez fait circuler un peu plus tôt un document qui semble souligner un conflit entre le nouveau ton du gouvernement du Canada pour ce qui est des investissements étrangers et que traduit la Loi sur l'investissement au Canada et les propositions contenues dans le Livre vert. Pouvez-vous apporter des précisions au sujet de ce conflit?

M. Silk: La théorie du gouvernement concernant les institutions financières, c'est que tout devrait se faire sur un pied d'égalité. C'est connu généralement que le gouvernement, qui a modifié Investissement Canada, a tenté d'encourager les investissements au Canada, et le Livre vert empêcherait expressément notre société de devenir une banque de l'annexe C. Tout projet de loi concernant les institutions fianncières devrait être rédigé en employant la même réciprocité qui permet aux institutions financières canadiennes de fonctionner aux États-Unis. Je crois comprendre qu'une institution financière canadienne peut fonctionner aux États-Unis sur le même pied d'égalité qu'une société interne. On doit appliquer les mêmes lois de l'État ou les mêmes lois fédérales que pour toute autre institution, et les sociétés ne font pas l'objet de discrimination parce qu'elles viennent d'un pays étranger.

M. Riis: Vous suggérez presque que nous songions à une banque de l'annexe D ou quelque chose du genre, puisque l'annexe A a trait aux banques internes, l'annexe B aux succursales de banques étrangères, l'annexe C concerne une autre série d'institutions internes, et c'est là que vous arrivez, vous, messieurs.

M. Silk: Nous sommes déjà là.

M. Riis: Non pas en tant que banque.

M. Silk: Non, nous ne demandons pas à devenir une banque, mais si la Loi sur les sociétés de fiducie était modifiée pour créer une banque de l'annexe C, nous sommes d'avis qu'il nous faudrait avoir la même possibilité qu'une société de fiducie de fonctionner au Canada.

M. Riis: Je comprends.

M. Silk: Un des problèmes auquel fait face l'industrie et les sociétés de fiducie aujourd'hui c'est qu'elles ont un excédent de dépôts, et le gouvernement avait l'intention, je crois, lorsqu'il propose de créer les banques de l'annexe C, de tenir compte de cette situation. Cependant, de la façon dont nous interprétons le Livre vert, il semble que cela serait difficile de déplacer ces dépôts de la société de fiducie vers la banque de l'annexe C, par conséquent le problème des sociétés de fiducie qui veulent investir ces excédents de dépôts n'est pas résolu.

[*Texte*]

• 1555

Again I would point out that I think in our opinion the best solution to that would be to expand the powers of a trust company, and if they do that then I do not really see the need for a schedule C bank.

The Chairman: Mr. Jepson.

Mr. Jepson: Thank you, Mr. Chairman.

You state, sir, that you oppose the establishment of a financial holding company as it is unnecessary and that standards of conduct and control of non-arm's-length transactions can be introduced today without the necessity of introducing structural changes. I wonder if you could help the committee as to how these rules could be undertaken and what rules you specifically have in mind.

Mr. Silk: Again, Mr. Chairman, with your permission I would like Mr. Stevens to answer that question.

Mr. R. Stevens: I think we have assumed, and indeed accepted, from the Household standpoint the criteria that have been developed in concert with the Ontario authorities for self-dealing or transactions between related companies.

The use of the financial holding company with respect to the major source of ownership without necessarily being a method by which it could issue securities to the public to fund its various operations and its subsidiaries is the concern to which we were talking.

In the Ontario paper, and indeed in the trust company association's submission, I think you will see that as far as transactions between related companies go—and we certainly second this statement—any asset that is in a liquid form and can be transferred at a market value should be freely transferable between related companies as long as the asset is not in default and the market value is paid therefor.

This facilitates the exchange of assets by a regulated company such as a trust company with its affiliate in the event that an asset ceases to be eligible. It also permits the regulated company to acquire eligible assets in market transactions, thereby permitting and encouraging the networking that has been referred to in the proposals.

Mr. Jepson: If I could tag in one more question, where do you stand on the concept of networking?

Mr. Silk: We are in favour of that.

Mr. Jepson: Thank you.

The Chairman: Do you operate your various branches of your business, Mr. Silk, out of the same offices? In other words, does Household Trust also act as an agent for Household Realty?

Mr. Silk: No, I would say that in some instances Household Realty would act as an agent for Household Trust.

[*Traduction*]

Je soulignerais de nouveau qu'à notre avis la meilleure solution serait d'accorder plus de pouvoirs à une société de fiducie, et ce faisant, je ne vois pas vraiment la nécessité d'une banque de l'annexe C.

Le président: Monsieur Jepson.

M. Jepson: Merci, monsieur le président.

Vous déclarez, monsieur, vous vous opposez à la création d'une société de portefeuille financière car vous ne la croyez pas nécessaire et vous êtes d'avis que les normes de conduite et de contrôle de transactions comportant un lien de dépendance pourraient être adoptées aujourd'hui sans nécessairement apporter des changements structurels. Pourriez-vous nous dire comment ces règlements pourraient être élaborés et quels seraient-ils à votre avis?

M. Silk: Si vous me le permettez, de nouveau, monsieur le président, je demanderai à M. Stevens de répondre à cette question.

M. Stevens: Household a admis, et en fait accepté, les critères qui ont été élaborés de concert avec les autorités ontariennes pour ce qui est des transactions intéressées ou des transactions entre sociétés apparentées.

Nous nous sommes dits préoccupés par l'utilisation d'une société de portefeuille financière comme chose importante sans nécessairement représenter une méthode qui permettrait d'émettre des titres au public pour financer ses diverses activités et ses filiales.

Vous verrez dans le document de l'Ontario et certainement dans le mémoire de l'Association des sociétés de fiducie, que pour ce qui est des transactions entre sociétés apparentées—et nous sommes certainement du même avis—tout actif considéré comme liquidité qui peut être transféré à la valeur du marché devrait pouvoir être transféré librement entre les sociétés apparentées tant que l'actif n'est pas en souffrance et que l'on paye la valeur marchande.

Ceci facilite l'échange d'actifs pour la société réglementée comme c'est le cas pour la société de fiducie avec sa filiale dans le cas où un actif cesse d'être admissible. Cela permet également à la société réglementée d'acquérir des actifs admissibles lors de transactions sur le marché, et on permet ainsi et on encourage même l'établissement des réseaux mentionnés dans les propositions.

M. Jepson: Si on veut bien me permettre de poser une autre question, je vous demanderais ce que vous pensez de la notion de l'établissement de réseaux?

M. Silk: Nous sommes en faveur de cette idée.

M. Jepson: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Silk, est-ce que vous administrez vos diverses filiales à partir du même bureau? Autrement dit, est-ce que *Household Trust* fait également état d'agent pour *Household Realty*?

M. Silk: Non, je dirais que dans certains cas *Household Realty* pourrait agir en tant qu'agent pour *Household Trust*.

[*Text*]

The Chairman: Thank you. And Household Finance? Do you still have any finance offices?

Mr. Silk: Oh, yes, we do—quite a few.

The Chairman: Do they also act as an agent for the trust company?

Mr. Silk: They act as an agent for the referral of deposits and the referral of real estate mortgages.

The Chairman: I see. So in effect you already have a network between your various branches. Each branch tries to direct business to the other branch and so on.

Mr. Silk: That is right.

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Just one question, Mr. Chairman, and that is just for my own education.

Being the only foreign-owned federally incorporated trust company in Canada, can you tell me what powers you do not have that other trust companies have and how this has frustrated your business operation in Canada?

Mr. Silk: Of the powers we do not have today, number one is the one I pointed out in my opening statement. We do not have the ability to buy the shares of a federally incorporated company, and for any growing trust company or any growing financial institution one of the ways to obtain growth is through acquisition.

Mr. de Jong: Yes.

• 1600

Mr. Silk: And that is primarily where we are not up on a level playing field with a domestic trust company. The others are in the suggested legislation and the green paper where we would not be accorded the same right to become a Schedule C bank as some other organization.

Mr. de Jong: I recognize those, but the major one right now in the reality you are operating in right now is the restriction on the acquisition of federally incorporated companies.

Mr. Silk: Yes.

Mr. de Jong: Okay. Thank you.

The Chairman: I do not think there are any other questions.

M. Lanthier: J'ai une question. C'est une question de principe général.

J'ai eu l'occasion de parler à quelqu'un qui s'occupe de la finance la plus lucrative qu'on puisse imaginer. En français du milieu interlope, on appelle cela de la «charlotte», qui est la traduction de *shylocking*. Il me disait que la différence entre la Banque du Canada, une banque à charte, une compagnie de financement et le *shylocking*, c'est que lorsqu'on est refusé dans une institution, on va dans l'autre.

[*Translation*]

Le président: Je vous remercie. Et qu'en est-il d'*Household Finance*? Disposez-vous toujours du bureau de finances?

M. Silk: Oh oui, nous en avons—plusieurs.

Le président: Agissent-ils également en tant qu'agents pour la société de fiducie?

M. Silk: Ils agissent en qualité d'agents pour la recommandation des dépôts et la recommandation des hypothèques immobilières.

Le président: Je vois. Vous avez donc, de fait, un réseau d'établi entre vos diverses succursales. Chacune d'elles essaie de diriger certaines activités vers l'autre.

M. Silk: C'est exact.

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: Je ne désire poser qu'une seule question monsieur le président, pour ma propre gouverne.

Puisque vous êtes la seule société de fiducie étrangère constitée en corporation au Canada, pouvez-vous me dire quels pouvoirs vous n'avez pas et que détiennent les autres sociétés de fiducie, et dans quelle mesure cela a-t-il gêné vos activités financières au Canada?

M. Silk: Parmi les pouvoirs que nos n'avons pas aujourd'hui le premier est celui que j'ai mentionné dans ma déclaration préliminaire. Nous n'avons pas la possibilité d'acheter des actions d'une société constituée en corporation sur le plan fédéral, et pour toute société de fiducie en expansion ou toute institution financière en progrès, une des façons de prendre de l'expansion, c'est justement par voie d'acquisition.

M. de Jong: Effectivement.

M. Silk: Et c'est d'abord et avant tout dans ce domaine-là que nous estimons ne pas être sur un pied d'égalité avec les compagnies de fiducie canadiennes. Les autres inégalités sont énumérées dans le Livre vert et dans la loi proposée. C'est-à-dire, selon ces propositions, nous n'aurions pas le droit contrairement à d'autres organismes, de devenir une banque de l'Annexe C.

M. de Jong: J'admets ces inégalités mais la plus importante pour vous à l'heure actuelle découle des limites fixées à l'acquisition de sociétés à charte fédérale.

M. Silk: Oui.

M. de Jong: D'accord. Merci.

Le président: Je ne crois pas qu'il y ait d'autres questions.

Mr. Lanthier: I have a question concerning general principles.

I had the opportunity to speak with someone who deals in the most lucrative type of financing imaginable. In shadier circles, it is called *shylocking*. Now this person explained to me that the difference between the Bank of Canada, a chartered bank, a financial institution and shylocking is that customers move from one to the other as they are refused financing.

[*Texte*]

Naturellement, plus les taux d'intérêt sont élevés, plus les mesures de coercition et les modalités de paiement sont brutales. Il me disait: Chez nous, ce sont les moyens ultimes. Il disait aussi: Où met-on la ligne en ce qui concerne les prêts? Quand la Banque du Canada prête à une banque à charte, le risque n'est pas élevé et les taux d'intérêt ne sont pas élevés. Lorsqu'une banque prête à une compagnie de financement qui prêtera à quelqu'un d'autre, le risque est un peu plus élevé. J'ai moi-même été actionnaire principal d'une compagnie de financement. Donc, plus le risque est élevé, plus les taux sont élevés.

Pour la protection du consommateur, en fonction du Livre vert, croyez-vous qu'on pourrait imposer des limites? Et quelles seraient ces limites qu'on imposerait pour que le consommateur soit protégé contre les taux d'intérêt indus qu'exigeraient des compagnies en fonction de sa capacité de non-paiement plutôt qu'en fonction du risque?

Avez-vous une suggestion à faire au au Comité quant à une façon de calibrer les institutions pour avertir les consommateurs que ce sont des institutions à risque élevé, à risque moyen ou à faible risque?

Mr. Silk: Mr. Chairman, I would like Mr. Archambault to answer that question, please.

M. G.H. Archambault (vice-président exécutif, *Household Financial Corporation Limited):* Monsieur, vous dites que les taux élevés aux consommateurs sont principalement en fonction du risque. Ce n'est pas nécessairement ce qui se produit dans le fonctionnement quotidien des compagnies de financement. C'est plutôt dû au fait que nous avons une façon totalement différente de faire notre capitalisation qui rend le coût de l'argent plus élevé pour nous que pour une banque. Le profil du consommateur qui obtient un prêt dans une institution comme la nôtre est sensiblement le même que celui du consommateur qui obtient un prêt dans les institutions bancaires.

M. Lanthier: Vous dites que le profil est le même dans les deux cas. Même si vos fonds vous coûtent plus cher, admettez-vous que vos taux sont plus élevés que ceux des institutions bancaires?

M. Archambault: Nos taux sur les prêts à la consommation sont plus élevés . . .

M. Lanthier: Ils sont plus élevés. Bon!

M. Archambault: . . . que ceux des institutions bancaires. La raison principale est celle que j'ai mentionnée précédemment. De plus, dans ce qu'on appelle en anglais le système de *leverage*, on ne nous permet pas de nous servir des mêmes normes qu'une institution bancaire ou une compagnie de fiducie.

M. Lanthier: D'accord, mais moi, en tant que consommateur, je me fous des problèmes internes des institutions financières. C'est votre problème; c'est un problème interne.

• 1605

Je vais aller à l'extrême. Est-ce qu'une réglementation ne devrait pas attirer l'attention du consommateur sur le fait qu'il

[*Traduction*]

Naturally, the higher the interest rates, the more brutal the terms of payment and methods of coercion. This man explained to me that in his milieu extreme methods were used. He also wondered where the line was drawn on loans. When the Bank of Canada lends to a chartered bank, the risk is not great and interest rates are not high. When a bank lends to a finance company which, in turn, lends to someone else, the risk becomes somewhat higher. I was myself a principal shareholder in a finance company. So, the higher the risk, the higher the rates of interest.

In the interests of consumer protection and in light of the proposals in the Green Paper, do you feel that limits could be applied? What ceilings could be adopted in order to protect the consumer against unduly high interest rates based on the chance that he will default, rather than on the risk involved?

Do you have any suggestions to make to the committee as to rating these institutions in order to alert consumers to the high, medium, or low risk nature of a particular finance company?

M. Silk: Monsieur le président, je demanderais à M. Archambault de répondre à cette question si vous permettez.

Mr. G.H. Archambault (Executive Vice President, Household Financial Corporation Limited): Sir, you say that the high interest rates that consumers are charged are essentially a function of the risk involved. That is not necessarily the case in the daily operations of a finance company. It is, rather, a result of our different methods of capitalization which make the cost of money higher for us than for a bank. The profile of a consumer taking out a loan in an institution like ours is essentially the same as that of a consumer who gets a loan from a banking institution.

Mr. Lanthier: You say that the profile is basically the same in both cases. Although your money costs you more, do you admit that your interest rates are higer than the banks'?

Mr. Archambault: Our rates on consumer loans are higher . . .

Mr. Lanthier: They are higher. Fine.

Mr. Archambault: . . . than those in banking instutions. I already mentioned what the main reason for this is. Further, the leverage system does not allow us to apply the same standards as a bank or a trust company.

Mr. Lanthier: Agreed, but as a consumer, I do not care a hang about the internal problems of financial institutions. That is your problem, that is an internal problem.

To take this idea to the extreme, should there not be some kind of regulation to alert the consumer to the fact that he is

[*Text*]

va payer plus cher chez vous que dans une banque pour le même prêt? Vous dites que c'est le même profil et le même prêt, et vous avouez qu'il paie plus cher chez vous. Ne croyez-vous pas qu'une bonne réglementation gouvernementale devrait avertir le consommateur d'une chose semblable?

Mr. Silk: Mr. Chairman, I would like to address that question for a moment. First, I think we are talking about two different companies: one is Household Finance and the other is Household Trust Company. I would like to point out first that Household Trust Company is charging rates for personal loans that are competitive in the marketplace with other trust companies and other banks. In Household Finance Corporation, we are leveraged at approximately 3.64:1. We authorize leveraging in the trust company at 17.5:1, although we are currently running at about 15:1. You cannot charge a competitive rate in a finance company because of the low leveraging factor of that company. I will freely admit that in the marketplace today our pricing in the concept of all financial institutions in our finance company is high, and basically that is why we made the business decision to make the transition from a finance company to a trust company.

In regard to the question of legislating rate, I think that is a very dangerous thing because it has been proven in the United States, and to a degree in Canada, that if you legislate the rate everyone will charge that rate and the competitive influence in the marketplace will diminish. That type of legislation—I do not like to use the term—could be compared to a type of price fixing, and you will find that if you legislate the rate people will go to that rate; institutions will go to that rate, and I think it is unnecessary.

M. Lanthier: Cela ne répond pas à ma question, mais les remarques seront consignées au compte rendu et on les étudiera éventuellement. Merci.

The Chairman: Mr. Madden, one question.

Mr. Dennis Madden (Consultant to the Committee): Mr. Silk, as a foreign-owned trust company, if the financial holding company concept were introduced you could go that route. But as I understand, you would be subject to two major areas of concern. First, you cannot have a Schedule C bank as a foreign-owned financial holding company; and second, as you pointed out, there are limitations on the acquisition of existing trust companies because you are foreign-owned. So if you wanted to convert to a financial holding company, you are at a major competitive disadvantage. My question to you is: What would you do under those circumstances, subject to those two constraints?

Mr. Silk: As for the idea of functioning under those constraints, we could probably do it if there is some change in the definition of an eligible asset in the Trust Companies Act.

The Chairman: Broadening lending powers.

Mr. Silk: Yes. However, I would again like to point out that I feel our company in Canada should benefit from the same

[*Translation*]

going to pay more for a loan from you than from a bank? You say that it is the same consumer profile yet admit that the consumer pays more for a loan from you. Do you not think good government regulation should be established in order to warn the consumer of the difference?

M. Silk: Monsieur le président, j'aimerais traiter brièvement de cette question. D'abord, je crois que l'on parle de deux compagnies distinctes ici. Il y a la *Household Finance* et il y a la *Household Trust Company*. Je tiens à faire remarquer que celle-ci demandent des taux d'intérêt sur des prêts personnels comparables à ceux demandés par les compagnies de fiducie et les institutions bancaires. À la société *Household Finance*, nous avons un ratio de levier d'environ 3,64 contre 1. Nous autorisons un ratio de 17,5 contre 1 pour la compagnie de fiducie, bien qu'à présent il se situe autour de 15 contre 1. Une compagnie financière ne peut offrir le taux concurrentiel à cause de son facteur d'amplification plus faible. J'admets volontiers qu'aujourd'hui les prix établis par notre compagnie financière sont élevés. C'est essentiellement la raison pour laquelle nous avons décidé de franchir le pas et de devenir une société de fiducie.

Quant à la réglementation des taux, ce serait, à mon sens, une mesure fort dangereuse. Aux États-Unis, dans une certaine mesure, au Canada, on a déjà prouvé que la réglementation des taux a pour effet de diminuer l'influence concurrentielle du marché. Une réglementation semblable serait comparable à un genre de fixation des prix, quoique je n'aime pas cette expression. C'est-à-dire qu'en établissant un certain taux d'intérêt, vous allez constater que les institutions adoptent d'office le taux réglementé. Cette réglementation est inutile, à mon avis.

Mr. Lanthier: That does not answer my questions but the comments are on the record and we will possibly be going over them later. Thank you.

Le président: Monsieur Madden, une question.

M. Dennis Madden (conseiller auprès du Comité): Monsieur Silk, puisque votre compagnie de fiducie appartient à des étrangers, vous pourriez éventuellement choisir de devenir une société de portefeuille financière si la proposition en ce sens est adoptée. Si j'ai bien compris, vous auriez néanmoins deux préoccupations principales. Premièrement, à titre de société étrangère de portefeuille financière, vous ne pouvez devenir une banque de l'annexe C. Par ailleurs, comme vous l'avez bien signalé, les possibilités d'acquérir des sociétés de fiducie existantes seraient limitées par le fait que votre compagnie est étrangère. Par conséquent, si vous vouliez vous transformer en société de portefeuille financière, vous vous trouveriez dans une position concurrentielle désavantagée. Je vous pose la question suivante: que feriez-vous dans ces circonstances-là, en tenant compte des deux restrictions citées?

M. Silk: Quant aux contraintes, nous pourrions probablement nous en sortir si on devait modifier la définition d'actif admissible dans la Loi sur les compagnies de fiducie.

Le président: Par un élargissement des pouvoirs de prêts.

M. Silk: Exact. Je souligne cependant que notre société devrait pouvoir bénéficier de la même réciprocité que l'on

[*Texte*]

reciprocity given to Canadian financial institutions in the United States.

Mr. Madden: Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Silk and gentlemen, for your presentation. As Mr. Madden suggested to me, I think you are the only foreign-owned trust company in the country, so perhaps we should recognize that and have a little more reciprocity. But your presentation is very worth while to us. Thank you very much.

• 1610

Our next witness is the Royal Bank of Canada. We have Mr. Rowland C. Frazee, the Chairman and Chief Executive Officer; Mr. Allan R. Taylor, President and Chief Operating Officer; and Dr. E.P. Neufeld, Senior Vice-President and Chief Economist.

I think you have all been here before, gentlemen. Welcome again. We will follow the usual rules. We will append your brief to the procedures of today's meeting. We would ask you to outline the position of the Royal Bank in as short a period as possible, and then we can open the meeting to questions.

Mr. Rowland C. Frazee (Chairman and Chief Executive Officer, Royal Bank of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman. As you have mentioned, the President of the Royal Bank, Alan Taylor, is with me—of course, he appeared as the principal spokesman for the Canadian Bankers' Association last week, I believe it was—and also Ed Neufeld, the Senior Vice-President and Chief Economist.

I propose to be very brief in my opening remarks. My purpose, and the purpose of our separate submission to this committee, is to highlight certain issues which we in the Royal Bank consider particularly important; because the Royal Bank fully supports the views of the Canadian Bankers' Association, which has already been before you.

The first of the issues we would like to highlight is deposit insurance. The recent failure of a number of financial institutions and the incredible financial losses associated with them clearly illustrate that we have a serious problem and a pressing need for reform. The government has already indicated it intends to take quick legislative action in a few specific areas. However, there is still a great deal more to be done to put a better deposit insurance system in place. Clearly your recommendations will have considerable weight in these upcoming decisions.

As you deliberate, we would urge you to consider recommending a much more effective role for co-insurance. We also believe self-regulation has received insufficient attention, yet could be a major force for soundness and stability.

While a sound deposit insurance system is of the highest priority, we believe this committee should consider other recommendations that would give all Canadians the financial

[*Traduction*]

accorde aux institutions financières canadiennes faisant affaire aux États-Unis.

M. Madden: Merci.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Silk, messieurs. M. Madden vient tout juste de me signaler que vous êtes la seule compagnie de fiducie étrangère au Canada. Nous devrions peut-être en tenir compte davantage et permettre une plus grande réciprocité. Votre mémoire nous sera fort utile et je vous en remercie.

Notre prochain témoin est la Banque royale du Canada. Nous accueillons M. Rowland C. Frazee, président du Conseil et chef de la direction, M. Allan R. Taylor, président et chef d'opération; ainsi que M. E.P. Neufeld, vice-président principal et économiste principal

Je pense que vous avez déjà tous comparu devant le Comité. Bienvenue de nouveau. Selon notre procédure habituelle, nous allons annexer votre mémoire au procès-verbaux et témoignages de la réunion d'aujourd'hui. Nous allons seulement vous demander de décrire brièvement la position de la Banque royale, après quoi nous entendons vous poser des questions.

M. Rowland C. Frazee (président du Conseil et chef de la direction, Banque royale du Canada): Merci, monsieur le président. Comme vous l'avez souligné, le président de la Banque royale, M. Allan Taylor est à mes côtés. Il a déjà comparu comme principal porte-parole de l'Association des banquiers canadiens. C'était la semaine dernière, si je me souviens bien. M. Ed Neufeld, le vice-président principal et l'économiste principal est également là.

J'ai l'intention d'être très bref dans mes observations préliminaires. Le but de ma présence ici, le but du mémoire distinct est de faire ressortir certains points qui intéressent particulièrement la Banque royale. Parce que pour le reste, la Banque royale est tout à fait d'accord avec les voeux exprimés ici par l'Association des banquiers canadiens.

Le premier point de la banque a trait à l'assurance-dépôts. Les échecs récents d'un certain nombre d'institutions financières ainsi que les pertes qu'elles ont entraînées montrent clairement la nécessité d'une réforme rapide. Le gouvernement s'est d'ailleurs dit prêt à passer rapidement aux actes dans un certain nombre de domaines. Cependant, bien d'autres mesures s'imposent si l'on veut améliorer le système d'assurance-dépôts. A cet égard, les recommandations du Comité auront un poids considérable dans les décisions qui seront prises.

Dans vos délibérations, nous vous incitons fortement à envisager d'accorder une place beaucoup plus grande à la coassurance. Nous pensons également que la question de l'autoréglementation n'a pas reçu toute l'attention nécessaire, malgré le fait qu'elle puisse représenter un facteur important de solidité de stabilité.

Si les système d'assurance-dépôts doit être au haut de la liste des priorités, le Comité doit envisager beaucoup d'autres recommandations pour que les Canadiens reçoivent tous les

[*Text*]

services they need. For example, the government's proposals would not give the local branches of the chartered banks the ability to improve or expand the financial services they provide to their customers. Yet leaving out 7,000 bank branches, which serve 1,700 communities, means leaving out a very large number of ordinary Canadians all across the country who depend on and look to their local bank branches for financial services. These Canadians include those living in Canada's smaller communities, of course—small businesses, farmers—and those in urban areas who prefer to deal with a bank branch. We can see no reasonable justification for ignoring their needs when restructuring Canada's financial system. We would urge you to ensure that financial change brings benefits to all Canadians, not just those who happen to live close by and deal with non-bank financial institutions. And to ensure this, we recommend that some consequential changes be made to the Bank Act at the same time as other financial legislation is amended. These recommended changes are outlined in the submission.

• 1615

The third issue I would like to raise is the need to ensure strong competition throughout the financial system. I believe this objective also could be met by allowing banks to compete on a level playing field with other financial institutions.

Our submission documents the major benefits to ordinary Canadians when banks are permitted to compete. In the consumer lending market, for example, bank entry has sharply reduced loan costs relative to other interest rates. In the residential mortgage market, to take another example, banks have reduced mortgage rates significantly in relation to funding costs and greatly increased the number of product options available to consumers. At the same time, in both markets, banks have ensured that all Canadians, including those living in rural and smaller sized urban areas, have benefited equally from increased competition and innovation.

Our submission also documents why the view we sometimes hear expressed, that the banks are too big and powerful, is not supported when subjected to careful analysis.

So, Mr. Chairman, in short, we believe there is no justification contained in the green paper for excluding banks and their customers from the proposals, because there can be no justification.

And finally, I would emphasize the need in your recommendations to ensure that the changes made now will in fact lead to a sound and stable financial system in future. Stronger regulatory and deposit insurance systems will surely help, but they cannot do everything. In our judgment there is need to move away from the present trend towards mixing real and

[*Translation*]

services financiers dont ils ont besoin. Par exemple, les propositions actuelles du gouvernement ne permettraient pas aux succursales locales des banques à charte d'améliorer et d'étendre les services financiers qu'elles offrent déjà à leurs clients. Ecarter 7,000 succursales bancaires qui desservent 1,700 localités, revient à laisser pour compte un très grand nombre de Canadiens ordinaires résidant un peu partout au pays et qui dépendent de leurs succursales locales pour leurs services financiers et qui s'y fient. Ces Canadiens vivent surtout dans les petites localités, ce sont des petits hommes d'affaires et des agriculteurs, mais ils incluent également les Canadiens des régions urbaines qui préfèrent traiter avec leurs succursales. Nous ne voyons pas de raison d'ignorer leurs besoins dans le cas de la restructuration du réseau financier du Canada. Nous vous demandons donc instamment de veiller à ce que ces modifications profitent à tous les Canadiens, et non pas seulement au secteur financier extra-bancaire ou à ses clients. Dans cet esprit, nous recommandons un certain nombre de modifications à la Loi sur les banques, qui devraient être apportées en même temps que le reste de la législation financière sera modifiée. Vous trouverez cela dans notre mémoire.

Troisièmement, je pense qu'il faut veiller à maintenir une concurrence d'un niveau suffisamment élevé dans l'ensemble du secteur financier. Je pense que cet objectif pourrait être atteint en permettant précisément aux banques de concurrencer, à armes égales, les autres institutions financières.

Notre mémoire énumère certains des avantages non négligeables qu'a pu en retirer la population canadienne. C'est ainsi, par exemple, que la participation des banques au marché du prêt à la consommation a permis de réduire de façon importante la part relative des versements d'intérêts sur prêt par rapport aux autres versements d'intérêts. Dans le domaine du marché hypothécaire résidentiel, pour ne citer qu'un autre exemple, les banques ont fait baisser de façon importante les taux d'intérêt hypothécaire, par rapport aux frais de financement, tout en accroissant le nombre des options offertes aux consommateurs. Pendant cette même période, et dans ces deux domaines que je viens de citer, les banques ont veillé à ce que tous les Canadiens, y compris les habitants des petites villes ou des zones rurales profitent de façon égale de cet accroissement de la concurrence et de l'innovation.

Notre mémoire explique également pourquoi l'argument selon lequel les banques sont trop puissantes ne résiste pas à une analyse sérieuse.

Bref, monsieur le président, rien dans le livre vert ne semble justifier que l'on exclue les banques et leur clientèle de ce projet de réforme. De fait, rien ne pourrait le justifier.

Finalement, je tiens à insister encore sur la nécessité, dans vos recommandations, de veiller à ce que cette réforme apporte effectivement à notre système financier la santé et la stabilité dont il aura besoin. Le renforcement de la réglementation et du système de l'assurance-dépots sera certainement de la plus grande utilité, mais ne résoudra pas tous les problèmes. Il est

[*Texte*]

financial activity. Also the narrow ownership of financial institutions makes it difficult to prevent dangerous self-dealing. As we suggest in our brief, ownership limitations and restrictions on mixed real and financial activities should be introduced, although in an orderly and non-disruptive way.

Thank you very much, and my colleagues and I are now ready for your questions.

The Chairman: Ready for all of them. Mr. Johnston.

Mr. Johnston: Thank you, Mr. Chairman.

I have a number of questions I would like to ask on the issue of the CCB, but first of all I will begin addressing directly Mr. Frazee's remarks. You point out that there are 1,700 communities served by, I think you said, 7,000 branches that would be deprived of all these services which would be made available through the financial holding company recommendations with respect to other institutions. Would the banks, or the Canadian Bankers' Association, at this stage be able to give assurance that those services in fact would be provided through the branch banking system were they included in the reform, as you have suggested—your point being that everybody should start from a level playing field at the same time, as I understand it?

Mr. Frazee: I think the best answer I can give to that question, Mr. Johnston, is the example of what happened when we were permitted to enter the residential mortgage market when the restrictions that virtually excluded us from consumer lending were lifted. One of the great benefits to Canada and Canadians was that these services were available at equal cost to the customer in the smallest communities across this country. I have worked in a few of those branches, and I have worked in large ones in cities, and the same rates were applying in both places in relationship to those two services. So I would expect and would anticipate that to the extent we are permitted to expand our services, such as is suggested for non-bank financial institutions, that, yes, we would make them available.

Mr. Johnston: I agree with you with respect to the mortgage lending, but that was a logical extension. I am wondering about when we start moving out into insurance, brokerage, and so on. Do you think the banks would jump at the opportunity to provide those services through their branches?

Mr. Frazee: That is the idea—in one form or another. If we were permitted, for instance, to get into the underwriting business, in the very small communities, I have to admit, the demand for underwriting services is very limited. But if there were a demand, and you could use an example of a small community, and I keep going back to New Brunswick—McCain's is not exactly small, but East Florenceville is a

[*Traduction*]

notre avis important de mettre un terme à la tendance actuelle qui consiste à permettre aux mêmes institutions de participer à des transactions sur des biens en même temps qu'à des transactions financières. Par ailleurs, lorsque les institutions financières sont entre les mains d'un petit nombre de propriétaires, il devient difficile d'empêcher certaines transactions dangereuses à l'intérieur du même groupe. Comme nous le proposons dans notre mémoire, toute limitation en matière de propriété aussi bien qu'en matière de mixité des transactions, devrait faire l'objet d'une mise en application progressive et prudente.

Merci beaucoup, moi-même et mes collègues sommes prêts à répondre à vos questions.

Le président: À toutes? Monsieur Johnston.

M. Johnston: Merci, monsieur le président.

J'ai un certain nombre de questions à poser sur la question de la BCC, mais avant cela j'aimerais faire un certain nombre d'observations qui concernent directement ce qu'à dit M. Frazee. Vous parlez, si je ne me trompe, de 1,700 localités desservies par 7,000 succursales, et tous ces services seraient supprimés si on adopte les recommandations concernant la création de sociétés de portefeuilles financières. Les banques, ou l'Association des banquiers canadiens, sont-elles en mesure dès maintenant de nous garantir que ces services seraient maintenus, si les banques étaient comprises dans le projet de réforme, comme vous le demandez; c'est-à-dire que tout le monde prendrait le départ sur la même ligne et en même temps?

M. Frazee: La meilleure réponse que je puisse vous faire, monsieur Johnston, c'est de vous rappeler ce qui s'est passé lorsque nous avons été autorisé à consentir des prêts hypothécaires résidentiels, et lorsque l'on a cessé de nous exclure du marché du prêt à la consommation. L'avantage énorme qu'ont pu en retirer les Canadiens, c'est qu'ils ont eu accès à ces services au même prix, quelle que soit l'importance de la localité dans laquelle ils résidaient. J'ai travaillé dans certaines de ces petites succursales, mais également dans les grandes villes, et j'ai constaté que les mêmes taux étaient appliqués. Si donc les banques étaient autorisées à élargir la gamme de services qu'elles peuvent offrir, comme on envisage de le faire pour les autres institutions financières, je pense qu'effectivement elles mettraient ces services à la disposition de leur clientèle.

M. Johnston: Je suis d'accord avec ce que vous dites à propos du prêt hypothécaire, mais je pense qu'il s'agissait en fait d'un prolongement logique. Si maintenant nous parlons d'assurances, de services de courtage etc., pensez-vous que les banques s'empresseront effectivement d'offrir ces services dans leurs succursales?

M. Frazee: C'est précisément l'idée, sous une forme ou sous une autre. Mais évidemment, si nous étions autorisés à faire de la réaussurance, je ne pense pas que la demande soit importante dans les petites localités. Mais si la demande existe, et nous pourrions par exemple citer un exemple de petites localités, et je pense toujours au Nouveau-Brunwick... L'entreprise McCain's n'est pas à proprement parler négligea-

[*Text*]

relatively small community, and that is the sort of service that could be provided to units in the small communities.

• 1620

But I am thinking more particularly of the benefits to Canadians in the consumer area than in the corporate area. That would be our anticipation: if there is a demand for it through our branch system, it might be delivered somewhat differently in a major urban branch, but it would be delivered.

Mr. Johnston: Perhaps we could return just briefly to our favourite subject around this table, namely the Canadian Commercial Bank . . .

The Chairman: I thought it was fish.

Mr. Johnston: No, fish is coming.

Correct me if I am wrong, Mr. Frazee, but am I correct in saying your bank had $15 million of the $60 million support package?

Mr. Frazee: It was $15.6 million.

Mr. Johnston: I am also advised that your statement shows you have written that off in its entirety. Is that correct?

Mr. Frazee: That is correct.

Mr. Johnston: Going back on the history of that transaction, which is a substantial amount of money, and knowing how conservative the banks are in such matters, could you tell us whether you were satisfied with the values offered at the time of that fateful weekend meeting we have all heard about so often, when the banks were brought together and asked to participate? Were you satisfied there was evidence of underlying security for that $60 million investment?

Mr. Frazee: The only satisfaction we had was that the Inspector General told us that if these assets, if you could call them that, were removed from the books of that bank, it would be solvent. The full amount was taken from the books: $550 million, I think it was. This was assigned as security for those particular advances. However, I believe all banks felt the prudent thing to do was to make "provisions" for the total amount of our investment, because obviously we had not had an opportunity to examine those assets, or other assets, in depth, and to a considerable extent we were accepting the assurances of others.

Mr. Johnston: Did you offer to conduct any rapid examination of the loan portfolio in question?

Mr. Frazee: Yes. We made two people available in the few days before the support package was put together; two or three. Mr. Taylor was more intimately involved and he can enlarge on this, if you wish. We made a couple of people available who examined that portion of the portfolio in the United States which had been identified by management as doubtful, and they did examine this, but it was a relatively quick look. Subsequent to the support package being put

[*Translation*]

ble, et pourtant East Florenceville est une petite localité; c'est exactement le genre de services que l'on pourrait alors offrir à certaines entreprises des petites localités.

Mais plutôt qu'aux sociétés, c'est aux consommateurs que je pense et aux avantages qu'ils en retireraient. Voilà comme nous voyons les choses: si effectivement une demande de service existait au niveau de nos succursales, le service sera offert, même s'il y a quelques petites différences dans le cas des grandes succursales urbaines.

M. Johnston: Peut-être pourrions-nous revenir à notre sujet favori, à savoir la Banque commerciale du Canada . . .

Le président: Je croyais que c'était le poisson.

M. Johnston: Non, le poisson, c'est pour plus tard.

Dites-moi si je me trompe, monsieur Frazee, mais dans ces 60 millions de dollars du plan de sauvetage, il y en avait 15 qui venaient de votre banque?

M. Frazee: Quinze millions six cents mille dollars.

M. Johnston: D'après votre état financier, cette somme a été passée entièrement au compte des profits? Est-ce bien cela?

M. Frazee: Oui.

M. Johnston: Revenons aux circonstances de cette transaction, qui porte sur une somme d'argent importante, et sachant à quel point les banques ont l'habitude d'être prudentes, j'aimerais savoir si vous étiez satisfait des garanties qui vous avaient été offertes au cours de cette réunion fatale de fin de semaine dont nous avons tous tant entendu parler, lorsque l'on a demandé aux banques réunies pour l'occasion de participer à ce plan de sauvetage? D'après vous, y avait-il effectivement des garanties suffisantes permettant de s'engager dans cette opération de sauvetage qui représentait 60 millions de dollars?

M. Frazee: La seule certitude que nous avions nous venait de l'inspecteur général, d'après lequel la banque serait solvable si les actifs, si tant est que l'on puisse les appeler ainsi, étaient rayés de la comptabilité de la banque. C'est ce qui fut fait; cela représentait 550 millions de dollars, qui devaient servir de garantie pour nos avances. Mais je crois bien que toutes les banques ont jugé alors prudent d'inscrire des «dotations pour provisions» dans leur comptabilité, correspondant à la totalité de ce débours, étant donné que nous n'avions pas eu la possibilité d'examiner ces actifs, et qu'en quelque sorte nous nous en remettions à la parole d'un tiers.

M. Johnston: Avez-vous alors proposé de faire une vérification rapide des prêts en question?

M. Frazee: Oui. Nous avons délégué deux agents, au cours des quelques jours qui ont précédé la décision du plan de sauvetage; deux ou trois jours. M. Taylor connaît mieux les détails et il pourra vous en parler plus longuement si vous le désirez. Nous avons donc chargé deux agents de vérifier l'état de ces créances américaines, dont la direction avait dit qu'elles étaient douteuses, mais ce fut une vérification assez rapide. Après la décision du plan de sauvetage, nous avons offert de

[*Texte*]

together, yes, we did offer people to the Inspector General's department, if he felt the need of them.

Mr. Johnston: I have heard that the banks were quite anxious to conduct a quick special audit of at least a cross-section of the loan portfolio to get some idea of what they were getting into, and that offer was not accepted.

Mr. Frazee: We were anxious to have the total portfolio examined by able people. Eventually that was done. It was done by retired bankers . . .

Mr. Johnston: That was about four months later.

Mr. Frazee: —very, very able people. I would like to have seen it done a little sooner; but I am not in a position to comment on why it was not. We were anxious to have this examination carried out, and if the need had been, we would have provided people.

Mr. Johnston: As an experienced banker, would you say a SWAT squad of experts being sent in there, experienced bankers and good auditors, could have in a matter of days made a rough evaluation of the underlying portfolio—obviously not that accurately?

Mr. Frazee: Based on our own inspection experiences . . . oh, to do a proper examination . . . a week?

Mr. A. Taylor: I would say a minimum of a week.

Mr. Frazee: A minimum of a week.

Mr. Johnston: Does it depend on manpower, largely?

Mr. Frazee: There is only so much that you can do without falling all over one another. So there are limits to the manpower before it becomes counterproductive. But that is the sort of thing . . .

• 1625

Mr. Johnston: I know it is a bit hypothetical and somewhat unfair, but . . .

Mr. Frazee: If it were a branch of our bank it would take a week or 10 days at least.

Mr. Johnston: But would that not be using your normal auditing procedures?

Mr. Frazee: That is an example. We are talking about an examination of the portfolio, are we not?

Mr. Johnston: Yes.

Mr. Frazee: We look at these things pretty carefully in our own system.

Mr. Johnston: I am sure you do. My point is, though, that when there is as much as $1 billion of potential loss on the line, including of course your own immediate investment, I think the question that will emerge in these committee hearings is whether there was not a mechanism available that could have been used, within a matter of a few days, to have at least given a rough approximation of the value of the portfolio—the kind

[*Traduction*]

mettre des agents à la disposition de l'administration de l'inspecteur général au cas où celui-ci en aurait eu besoin.

M. Johnston: J'ai entendu dire que les banques avaient très envie de pouvoir procéder à une vérification rapide, en diagonale au moins, de l'état de ces prêts, pour avoir au moins une petite idée de ce à quoi elles s'engageaient, mais l'offre n'a pas été acceptée.

M. Frazee: Nous voulions effectivement que l'ensemble de ces créances soit soumis à l'examen de spécialistes. Finalement, ce fut fait. Ce sont des banquiers à la retraite . . .

M. Johnston: Environ quatre mois plus tard.

M. Frazee: . . . des gens extrêmement compétents. J'aurais aimé que cela ait été fait plus vite, mais je ne peux pas vous dire pourquoi cela n'a pas été possible. Nous avions donc très envie cette vérification puisse avoir lieu, et si cela avait été nécessaire, nous aurions pu fournir le personnel à cet effet.

M. Johnston: Vous êtes un banquier expérimenté, pensez-vous qu'une équipe de spécialistes, du genre commandos, composée de banquiers eux-mêmes expérimentés et de vérificateurs compétents, aurait pu un jour se livrer à une première évaluation de ces créances? Cela n'aurait pas été très précis?

M. Frazee: Étant donné notre expérience dans le domaine de l'inspection . . . une inspection fiable . . . une semaine?

M. A. Taylor: Je dirais, au moins une semaine.

M. Frazee: C'est un minimum.

M. Johnston: Est-ce que c'est alors une question de personnel?

M. Frazee: De toute façon il y a une limite supérieure au nombre de vérificateurs que l'on attèle à la tâche, au-delà de laquelle ils finissent par se marcher sur les pieds. Mais c'est effectivement le genre de choses . . .

PM. Johnston: Je sais que c'est une question un peu théorique, et sans doute un peu difficile à poser, mais . . .

M. Frazee: S'il s'agissait d'une succursale de notre banque, nous aurions besoin d'au moins une semaine à dix jours.

M. Johnston: En passant par les procédures habituelles de vérification?

M. Frazee: Je vous cite cet exemple. Vous me parlez bien d'une vérification de portefeuille?

M. Johnston: Oui.

M. Frazee: Dans ce genre de situation nous faisons très attention.

M. Johnston: Je l'imagine. Mais en fin de compte, il peut être question de pertes se chiffrant à 1 milliard de dollars, y compris votre propre mise de fonds, et je suppose qu'il est alors tout naturel que l'on demande en comité s'il n'était pas possible de mettre en place une équipe de vérification qui, en quelques jours, aurait pu se faire une idée approximative de la valeur du portefeuille. Je pense à ce qu'a fait finalement M.

[*Text*]

of thing Mr. Hitchman in fact did, I think with relatively limited staff, from the time he was appointed at the end of June until early August. I think that is a question that requires answering.

Mr. Frazee: My understanding is that Mr. Hitchman did a comprehensive inspection. I just want to be sure you realize that at the time we are talking about now, back in March, the information we had was the $250 million, the amount of the support package, would take care of the loans that had been identified as severe problems that required provisions. There was no suggestion there was anything like the $1 billion that you mentioned at that time.

Mr. Johnston: I should tell you how that $1 billion was arrived at. The $1 billion was arrived at because the government has now said they regard the uninsured depositors as being entitled to reimbursement because of the package. Hence, it was implicit in the original decision to support the bank. In addition to that, there may be very substantial exposure of the Bank of Canada advances of $1.3 billion. This is only talking about the CCB at this point, without reference to the Northland situation. And of course in addition we have the insured deposits themselves, for which the CDIC has responsibility. You are already aware of the magnitude of its deficit, and you have some interesting things to say about how it should be financed as well in your proposal.

Is my time out, Mr. Chairman?

The Chairman: Mr. Johnston, I never cut you off. I am sweet to you.

Mr. Johnston: Moving off the Canadian Commercial Bank, Mr. Frazee, on to the CDIC, where you do see a need for immediate action and reform and you speak to co-insurance, you have commented on this in your material, but would you care to comment now on how you feel the deficit of the CDIC should be dealt with? Mr. Wyman dealt with that issue in his report. You know how he has suggested a refinancing of it, and we have heard from other bankers about the position they feel should be adopted in equity from their point of view in terms of allocation of responsibility, if you like, for the existing problems. Would you care to comment on that with respect to Mr. Wyman's proposal?

Mr. Frazee: If I understand the question exactly, I would say first that there are two aspects of this as we identify them and we think they should be kept separate. One is the deficit that has been created largely by the Crown Trust-Greymac fiasco, to say nothing of other situations that have added to the demands on the fund; the other is the restructuring of the CDIC for the future and how it will be funded. So we separate the two. I think the deficit should be dealt with separately.

The Wyman committee report suggests that the members of the CDIC should absorb the deficit over a period of time by one means or another. We have quite a strong view that this would be totally unfair. We believe the limit the membership should be responsible for should be up to the $60,000, which is the limit of insurance under its mandate. The fact that they increased that to cover all uninsured depositors, and in fact

[*Translation*]

Hitchman, avec assez peu de collaborateurs, entre la date de sa nomination à la fin du mois de juin et le début du mois d'août. Je pense que c'est une question qui mérite réponse.

M. Frazee: Mais si je ne me trompe pas, M. Hitchman a procédé à une inspection globale. J'aimerais que vous réalisiez bien qu'à l'époque, au mois de mars, le renflouement portait sur 250 millions de dollars, qui devaient suffire à régler la question des créances douteuses. À cette époque-là, il n'était pas du tout question du 1 milliard de dollars.

M. Johnston: Peut-être devrais-je vous rappeler comment on est parvenu à cette somme. Ce milliard de dollars s'explique à cause de la décision du gouvernement de rembourser, parce qu'il y avait eu un plan de sauvetage, les dépôts non assurés. On devait donc déjà en avoir tenu compte au moment où on a pris pour la première fois la décision de venir en aide à la banque. De plus, en avançant 1.3 milliard de dollars, la Banque du Canada a peut-être pris également de gros risques. Et pour le moment il n'est question que de la BCC, laissons de côté Northland.Acela, il faut ajouter les dépôts assurés, dont la SADC a la responsabilité. Vous connaissez l'ampleur de son déficit, et vous avez d'ailleurs des idées intéressantes sur la façon dont ce déficit devrait être financé.

Est-ce que mon temps est écoulé, monsieur le président?

Le président: Monsieur Johnston, je ne vous interromps jamais. Je suis toujours très large avec vous.

M. Johnston: Laissons maintenant la Banque commerciale du Canada, Monsieur Frazee, et passons à la SADC; vous pensez qu'il faut prendre des mesures immédiatement, réformer le système, et vous parler de partage des risques, il en question dans votre mémoire. Comment envisagez-vous le financement de ce déficit de la SADC? M. Wyman en a parlé dans son rapport, vous connaissez ses propositions, et certaines autres banques nous ont également fait part de leurs suggestions pour ce qui est du partage du fardeau. Est-ce que vous pourriez nous dire ce que vous pensez de la proposition de M. Wyman?

M. Frazee: Si je comprends bien la question, je pense qu'elle comporte deux volets, qui devraient être maintenus bien distincts. Il y a d'un côté un déficit qui est très largement la conséquence du fiasco de Crown Trust-Greymac, pour ne pas parler ici des autres demandes de fonds qui ont été adressées à la SADC; par ailleurs, il y a la question de la restructuration de la SADC, et de son financement pour l'avenir. Il s'agit donc de deux questions bien distinctes. Celle du déficit devrait être étudiée à part.

Le Comité Wyman, dans son rapport, propose que les cotisants de la SADC épongent d'une manière ou d'une autre le déficit, dans un certain délai. Nous trouverions cela très injuste, et les membres de la SADC ne devraient être responsables de l'indemnisation des déposants que jusqu'à concurrence du plafond d'assurance de 60,000$, puisque c'est ce à quoi la société est tenue. Le fait que l'on ait décidé de rembourser tous

[*Texte*]

had to put a retroactive clause in as far as Greymac is concerned, raising the amount from $20,000 to $60,000, we are not very happy about that.

• 1630

The Chairman: Mr. Johnston was part of the government that did that.

Mr. Johnston: That was quite gratuitous, Mr. Chairman.

The Chairman: We just want you to know about this now.

Mr. Frazee: We believe the funding should be shared by the various levels of government that have a responsibility for supervision, that had a responsibility for the decision to pay out all the depositors, and by the membership, the membership on a much more limited basis than was recommended in the Wyman Report.

We are quite prepared to take our share of it, but not be expected to absorb the full amount of the loss.

Mr. Johnston: It seems to me you are saying that you would put it in the same category as if you were invited to participate in reimbursing the uninsured depositors of the CCB, for example.

Mr. Frazee: We do not believe the CDIC should be expected to reimburse anybody beyond what was formerly $20,000 and is now $60,000. If there is to be a reimbursement program, then it should be outside the CDIC.

Mr. Johnston: I am putting an analogy to you. In other words, if a public policy decision is made to reimburse uninsured depositors, that is not your affair; nor should it be your affair to pick up losses in other areas which through public policy were brought about essentially.

Mr. Frazee: I guess that is a conclusion.

Mr. Johnston: I am finished. I am sorry.

The Chairman: Okay. Mr. Riis.

Mr. Riis: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Frazee, we especially appreciate your being here today in your capacity as an informal, perhaps formal, spokesperson for the banks and your outspoken views on many occasions as to what the country, perhaps even government, should be doing at times. We appreciate your presence, Mr. Frazee.

Having said that . . .

The Chairman: Here it comes; here it comes.

Mr. Riis: Having said that, I am curious to know what your opinion is of the decision that has been made now, and I am thinking in terms of the deficit; I am thinking in terms of market discipline and the role the banks play in our country.

[*Traduction*]

les déposants, même lorsque l'assurance ne doit normalement plus jouer, et qu'on ait adopté une disposition rétroactive—dont bénéficie Greymac—portant de 20,000 à 60,000 le plafond d'assurance, n'est pas pour nous plaire.

Le président: M. Johnston était du gouvernement qui en est responsable.

M. Johnston: Voilà une remarque un peu gratuite, monsieur le président.

Le président: Nous voulons simplement nous assurer que vous êtes bien au courant.

M.Frazee: Nous pensons que le financement du déficit devrait être partagé entre les différents paliers de gouvernement responsables en matière d'inspection, et responsables de la décision d'indemniser tous les déposants, et les cotisants de la SADC, dans une moindre mesure que celle recommandée par le Rapport Wyman.

Nous sommes tout à fait prêts à assumer notre part, mais il ne faut pas s'attendre que nous absorbions toutes les pertes encourues.

M. Johnston: D'après vous, ce serait un peu comme si l'on vous demandait de rembourser les déposants non assurés de la BCC, par exemple.

M. Frazee: Je ne pense pas que l'on puisse s'attendre que la SADC rembourse au-delà des plafonds fixés à 20,000$ puis à 60,000$ plus tard. Si l'on prévoit au-delà de cela un programme de remboursement, cela doit se faire à l'extérieur de la SADC.

M. Johnston: Je vous proposais une comparaison. Bref, si l'État décide de rembourser les déposants non assurés, cela ne vous regarde plus; non plus que les pertes qui résultent, pour l'essentiel, des décisions du gouvernement.

M. Frazee: C'est là effectivement une conclusion.

M. Johnston: J'ai fini. Je vous demande de m'excuser.

Le président: Très bien. Monsieur Riis.

M. Riis: Merci, monsieur le président.

Monsieur Frazee, nous sommes particulièrement heureux que vous puissiez venir témoigner aujourd'hui, en qualité de porte-parole officiel, ou officieux, des banques, et nous apprécions votre style très direct sur la question de savoir ce que devrait faire le pays, ou même le gouvernement, en telle ou telle occasion. Monsieur Frazee, nous sommes donc très heureux que vous soyez parmi nous.

Cela dit . . .

Le président: On y arrive, on y arrive.

M. Riis: Cela dit, j'aimerais savoir ce que vous pensez de la décision qui vient d'être prise—je pense au déficit—et des répercussions que cela risque d'avoir sur l'éthique du marché, et du rôle des banques dans notre pays.

[*Text*]

What is your view of the decision to pay 100¢ on the dollar to all of the uninsured depositors in the Canadian Commercial Bank?

Mr. Frazee: I do not think that I can have a personal view on it, because I do not have access to the kind of information that the authorities, that the government would have in making that decision.

At the time the support package was put together, we participated because we felt if there were a fighting chance for this bank to survive, then we should be part of the fight that was put up to help it survive. As it turned out, the information about the quality of the portfolio was not very reliable and the bank has collapsed. The CDIC is responsible for up to $60,000 and beyond that the government has made a decision, as I understand it, to reimburse the uninsured depositors.

Over the period between the support package and the time of the collapse, the governor of the central bank, the Inspector General of Banks and others, naturally, made statements about their support. It is a matter of public record that the Bank of Canada was providing a significant amount of funding to replace the deposits that were running off because there had been a significant loss of confidence perhaps in that bank.

But whether or not the government should follow this policy that they have introduced, I just do not have the information that would permit me to make a reasonable and responsible judgment on it.

Mr. Riis: So based on the information . . .

Mr. Frazee: I assume they do.

Mr. Riis: —you have, you are not prepared to say that you think it is a good decision or a poor one?

Mr. Frazee: No.

Mr. Riis: You are familiar, I guess all bankers are, maybe we all are, with bankruptcy procedures. During a bankruptcy procedure we expect creditors to file for some return on their money. They do that publicly. We are in the situation now where we are being requested, committed, in a sense, to pay out vast sums of taxpayers' money to uninsured depositors of that bank, without knowing who they are. Do you have a view on that situation?

Mr. Frazee: You are in the area now that is very important, that is critical to our industry, the confidentiality between the client and the bank.

• 1635

If there is a breakdown in that element then the whole nature of the system is altered, and I would have to say that I would be opposed to the release of specific names of depositors, unless there was some suggestion that there was going to be discrimination among the various classes of depositor, and I would be opposed to that unequivocally. Therefore I cannot see where it adds very much, in my view, to the public knowledge in this decision to have specific lists of depositors.

[*Translation*]

Que pensez-vous de cette décision de rembourser cent cents du dollar à tous les déposants, non assurés, de la Banque commerciale du Canada?

M. Frazee: Je ne pense pas pouvoir former une opinion personnelle sur la question, car je n'ai pas accès au type de renseignements dont disposent les autorités et le gouvernement au moment où cette décision est prise.

Au moment où s'élaborait son plan de sauvetage, nous croyions bien faire en y participant pour peu qu'il lui rest+at la moindre chance de s'en sortir. Mais, en fin de compte, les renseignements obtenus sur l'état de ses créances n'étaient pas de tout repos, et la banque a d'ailleurs fait faillite. La SADC est donc tenue de rembourser les dépôts assurés jusqu'à concurrence de 60,000$, le gouvernement ayant décidé de rembourser les dépôts non assurés au-delà de ce plafond.

Entre le moment où le plan de sauvetage a été arrêté et la date de la faillite, le gouverneur de la banque centrale, l'inspecteur général des banques et d'autres personnalités ont bien sûr fait un certain nombre de déclarations à l'appui de leur décision. Tout le monde sait que les dépôts arrivés à échéance ont été, dans une large mesure, remplacés par des fonds provenant de la Banque du Canada, et cela en raison de la perte de confiance dont souffrait la banque en question.

Mais je ne dispose pas des éléments d'information qui me permettraient de conclure, raisonnablement et de façon responsable, si oui ou non le gouvernement devrait s'en tenir à cette décision.

M. Riis: Donc, et d'après ce que vous savez . . .

M. Frazee: Je suppose que c'est ce qu'il fait.

M. Riis: . . . vous n'êtes pas disposé à nous dire si c'est là une bonne ou une mauvaise décision?

M. Frazee: Non.

M. Riis: Vous connaissez, tout comme tous les banquiers, et peut-être nous tous ici, la procédure de faillite. On s'attend en général que les créanciers fassent une demande de remboursement. Cela se fait publiquement. Or voilà que nous nous trouvons dans une situation où l'on nous demande, on nous somme en quelque sorte, de nous servir des deniers du contribuable pour rembourser des sommes importantes à ces déposants non assurés, sans même connaître leur identité. Qu'en pensez-vous?

M. Frazee: Vous touchez là à un domaine évidemment extrêmement sensible de notre activité, à savoir celui des renseignements confidentiels détenus par les banques et au sujet de leurs clients.

Si l'on s'attaque à ce domaine réservé, c'est l'ensemble de notre système qui s'en ressentira, et je serais tout à fait opposé à ce que l'on fasse connaître les noms des déposants, à moins que l'on ne décide de faire des distinctions entre catégories de déposants, ce à quoi je m'opposerais également vigoureusement. Je ne vois donc pas ce que l'on gagnerait, du point de vue de l'intérêt général, à ce que la liste des déposants soit connue.

[*Texte*]

The amount is large; there is no doubt about that. One can easily question whether it should or should not have been done, and I might in my own mind question that but I do not have access to all the information. But when you come to giving out the names of the depositors who are going to recover I would have to oppose it because it is just contrary to the fundamental beliefs we have in confidentiality.

Mr. Riis: It is a very strong statement to make. In a hypothetical situation, if there were two or three depositors and the amounts were $10 billion, would you still say that the taxpayers of Canada have no right and that it would be in the interest of the system that these be kept secret?

Mr. Frazee: If I am going to be consistent and that is the principle, if there were three customers each with $10 billion . . . that is hypothetical.

Mr. Riis: Yes, I appreciate that. But to carry on the position, though, regardless of how much money is involved or how many depositors are involved . . .

Mr. Frazee: No, I said in this case. We all know what the amount of money is.

Mr. Riis: Were you at the weekend, Mr. Frazee, when the original decision was made to come to the rescue?

Mr. Frazee: I was at the National Economic Conference during most of the period. Mr. Taylor represented our bank during the entire period. I joined them on Sunday.

Mr. Riis: During the weekend, do you know whether or not the information that you had included the Federal Reserve Bank report or information from that report?

Mr. Frazee: As I said, I was not there for the entire weekend. I think it is appropriate that Mr. Taylor respond.

Mr. A. Taylor: I can tell you it was not.

Mr. Riis: Again, I do not know if it was you, Mr. Taylor, or someone else who was saying that by and large the only information you had was that provided by the management of the bank.

Mr. A. Taylor: I did not say that, but I did say that the inspector general provided most of the information we had in front of us at that weekend.

Mr. Riis: What was your opinion that weekend of the quality of the management of CCB?

Mr. A. Taylor: That is an obvious question under circumstances such as this, but I would just have to put the emphasis on the timeframe in which we were working. I did that when I was before you last week; I would emphasize it again today. When we were called on Friday we had to have a decision by Monday morning; the bank was either going to be opened or closed. I also told you that we had the concern about the

[*Traduction*]

Il s'agit évidemment d'une somme importante, cela ne fait aucun doute. Il n'est évidemment pas difficile de se poser des questions sur le bien-fondé de cette décision, et dans mon for intérieur je pose la question, mais je ne dispose pas de toute la formation nécessaire pour cela. Toutefois, lorsque vous envisagez que l'on publie la liste des déposants qui vont être indemnisés, je dois vous dire que je ne suis absolument pas d'accord et que cela serait tout à fait en contradiction avec les principes fondamentaux en matière de renseignements confidentiels.

M. Riis: C'est une affirmation bien catégorique. Supposons par exemple qu'il n'y ait que deux ou trois déposants, pour une somme de 10 milliards de dollars, continueriez-vous alors à dire que les contribuables canadiens n'auraient aucun droit d'être tenus au courant, et que le secret devrait être maintenu dans l'intérêt du système?

M. Frazee: Si je veux rester logique avec ce principe, et qu'il y ait effectivement trois clients à 10 milliards de dollars chacun . . . c'est évidemment un cas fictif.

M. Riis: Oui, je sais. Mais d'après vous, quelle que soit l'importance de la somme, quel que soit le nombre des déposants . . .

M. Frazee: Non, je parle de ce cas précis. Nous savons tous à combien se montent les indemnisations.

M. Riis: Étiez-vous présent, monsieur Frazee, à la réunion de fin de semaine où l'opération de sauvetage a été pour la première fois décidée?

M. Frazee: Pendant presque toute cette période, j'étais à la Conférence nationale sur l'économie. C'est M. Taylor qui a été notre représentant permanent, et je ne me suis joint au groupe que le dimanche.

M. Riis: Savez-vous si oui ou non vous disposiez pour votre information du rapport de la *Federal Reserve Bank*, ou d'éléments empruntés à ce rapport?

M. Frazee: Comme je le disais, je n'ai pas participé à tout ce week-end, et ce serait plutôt à M. Taylor de répondre.

M. A. Taylor: Je puis vous dire que nous ne disposions pas de ce rapport.

M. Riis: Je ne sais pas si c'est vous-même monsieur Taylor, ou quelqu'un d'autre, qui nous avez dit que de façon très générale les seuls renseignements dont vous disposiez provenaient de la direction de la banque.

M. A. Taylor: Je n'ai pas dit cela, mais plutôt que l'inspecteur général nous a fourni l'essentiel des renseignements dont nous disposions à l'époque.

M. Riis: Quelle impression avez-vous eue, au cours de cette réunion, de la direction de la BCC?

M. A. Taylor: Evidemment la question est maintenant facile à poser, mais je vous rappellerai encore que nous avions à prendre une décision dans des délais très brefs. Je vous en ai déjà parlé la semaine dernière, et je suis prêt à le répéter. Lorsque nous avons été convoqués le vendredi, nous savions que la décision devait être prise le lundi matin; c'est-à-dire qu'il dépendait de cette décision que la banque soit obligée ou

[*Text*]

system, and that was motivating all of us, certainly, in varying degrees and maybe for a little different reason on the system, whether it was more international or more domestic, but it was the systemic problem that we were worried about. So with that timeframe and that concern about the system we had to take a decision without the kind of information we normally would have wanted or expected.

Mr. Riis: Did you answer my question about the management?

Mr. A. Taylor: On the management? You would have to decide on that in that short time whether or not this management was satisfactory to go on. I can tell you that there were obviously some questions put to that throughout the period.

Mr. Riis: Indeed. When you left that meeting, having committed the bank to $15.6 million as part of the package, how did you feel about the prospects of the management and the success of that venture?

Mr. A. Taylor: We were convinced that the $255 million was putting out the biggest part of the fire. That $255 million was shown to us, and that was a large amount. I think I also told you last week we were shocked when we saw that number because that is big in relationship to this bank. That puts a question on management of course, but we also knew that the previous management, the management that was not there in March, the management that had left, had been considerably involved in placing the loans which were then considered unsatisfactory and which required these appropriations.

Mr. Riis: You make reference to the changing management grouping. What percentage would have left of that original group? Give us an idea.

• 1640

Mr. A. Taylor: I cannot tell you that. I do not know what percentage . . .

Mr. Riis: Is it 5%, 10%? You do not know.

Mr. A. Taylor: I cannot tell you that. And it would be important to know which percentage of just the senior people who made loans. That is what we would have to know.

Mr. Riis: Precisely.

Mr. A. Taylor: I do not know the percentage.

Mr. Riis: At that time, those of you who participated, were you aware that the same management was involved in a whole number of other firms, similar firms, related operations in Alberta as well?

Mr. A. Taylor: I am sorry. Which management team are we talking about now?

Mr. Riis: The CCB.

Mr. A. Taylor: The original group or the people who were managing it as of March 25?

[*Translation*]

non de fermer ses portes. Je vous ai dit également que nous nous préoccupions de l'avenir du système bancaire, et que c'est dans une large mesure ce qui nous motivait tous; avec peut-être quelques différences, selon qu'il s'agissait d'intérêts nationaux ou au contraire internationaux. Mais c'est cette question des intérêts du secteur bancaire qui nous préoccupait. C'est donc en raison de ces contraintes de temps, et de ces préoccupations, qu'il nous a fallu prendre une décision sans pouvoir disposer de toute l'information que nous aurions normalement exigée.

M. Riis: Avez-vous répondu à ma question portant sur la direction de la banque?

M. A. Taylor: La direction? Il aurait fallu alors décider en si peu de temps si oui ou non nous voulions conserver la même direction. Je puis vous dire que pas mal de questions ont été posées à ce sujet pendant le week-end.

M. Riis: J'imagine. Lorsque vous avez quitté la réunion, et après avoir engagé votre banque pour 15.6 millions de dollars, comme participation à l'opération de sauvetage, que pensiez-vous des chances de la direction et de ce plan de sauvetage de réussir?

M. A. Taylor: Nous pensions que les 255 millions de dollars colmataient l'essentiel de la brèche. Lorsqu'on nous a parlé de ces 255 millions de dollars, nous avons été extrêmement surpris de l'importance de la somme, je pense vous l'avoir déjà dit la semaine dernière, par rapport à la taille de la banque. Evidemment cela met en question la qualité de la gestion, mais nous savions par ailleurs que les anciens directeurs, qui n'étaient plus là au mois de mars, étaient largement responsables des prêts qui étaient maintenant considérés comme créances douteuses, qu'on était maintenant obligés de passer au compte des pertes et profits.

M. Riis: Vous parlez d'un changement dans la composition du groupe directeur. Pouvez-vous nous dire combien de directeurs avaient quitté la banque?

M. A. Taylor: Je ne puis vous le dire, je ne connais pas le pourcentage . . .

M. Riis: Est-ce 5 p. 100, 10 p. 100? Vous ne savez pas.

M. A. Taylor: Je ne puis vous le dire. Il serait intéressant de connaître le pourcentage des cadres supérieurs qui ont effectué des prêts. C'est ce qu'il faudrait savoir.

M. Riis: Précisément.

M. A. Taylor: Je ne connais pas ce pourcentage.

M. Riis: À l'époque, ceux d'entre vous qui ont participé à l'opération savaient-ils que les mêmes cadres s'occupaient de nombreuses autres firmes similaires en Alberta?

M. A. Taylor: Excusez-moi. De quelle équipe parlons-nous maintenant?

M. Riis: De celle de la BCC.

M. A. Taylor: Le groupe initial ou ceux qui l'ont dirigée à partir du 25 mars?

[*Texte*]

Mr. Riis: That is right. At the time of the . . .

Mr. A. Taylor: Which group are you speaking of?

Mr. Riis: At the time of the decision.

Mr. A. Taylor: March 25.

Mr. Riis: That is right.

Mr. A. Taylor: The management group that was in March 25 . . .

Mr. Riis: At that time.

Mr. A. Taylor: —we did not have any information that this management team had interests with other organizations in Alberta.

Mr. Riis: This is perhaps an unkind question to put to you, Mr. Frazee, but in the papers today there have been some comments about the role of your bank with the Northland Bank and outside indications that some of your folk there are behaving in perhaps an imprudent fashion. Do you have any comments on that?

Mr. Frazee: Yes, I do, Mr. Riis. We are the direct clearers; we have been since the inception of Northland. I have it on direct knowledge that the Governor of the Bank of Canada will be making a statement either later today, or at the latest tomorrow morning, regarding this entire incident or issue and it is highly appropriate that he should because the Bank of Canada, of course, has the ultimate responsibility for the clearing system.

The only thing I would say is that we deplore the press releases or the statements in the press that we have read, which is all I know about it, suggesting as they do that there may have been some wrongdoing on the part of the Royal Bank. I categorically deny that and am happy to place on record that it is totally untrue. And I suspect the statement from the central bank will clarify the position for your benefit.

Mr. Riis: I thought it was appropriate that it be raised.

Mr. Frazee: Yes, I agree. Thank you.

Mr. Riis: It is a very critical accusation.

Yesterday we had the Bank of Nova Scotia before us and that time they indicated very clearly that after the March rescue they had deposits in Canadian Commercial and they quite proudly said they left them in there. Now, Mr. Taylor was explaining to me the other day what you did. I must admit I did not quite follow, whether or not you left your deposits in or took them out, and I wonder if I could ask either you, Mr. Frazee, or Mr. Taylor to re-educate me.

Mr. Frazee: Well, in the first place I think what Mr. Taylor said was quite comprehensive, and he said it more than once. We did not have deposits in the normal sense of the word with the CCB; we had what are called interbank placements. There is no commitment on the part of the bank to have them there at any time in any amount; they are not advised like lines of credit or anything like that.

Mr. Riis: Would this be different from what the Bank of Nova Scotia had in, Mr. Frazee?

[*Traduction*]

M. Riis: Oui. À l'époque de . . .

M. A. Taylor: De quel groupe parlez-vous?

M. Riis: Au moment de la décision.

M. A. Taylor: Du 25 mars.

M. Riis: Oui.

M. A. Taylor: L'équipe de direction qui était en poste au 25 mars . . .

M. Riis: À cette époque.

M. A. Taylor: . . . rien ne nous disait que cette équipe avait des intérêts dans d'autres sociétés en Alberta.

M. Riis: Ce n'est peut-être pas gentil de ma part de vous poser cette question, monsieur Frazee, mais dans les journaux d'aujourd'hui, on parle du rôle de votre banque auprès de la Norbanque et l'on dit que certains d'entre vous se comportent peut-être de façon imprudente. Avez-vous quelque chose à répondre à cela?

M. Frazee: Oui, monsieur Riis. Nous sommes la chambre de compensation directe; ceci depuis la création de la Norbanque. Je sais personnellement que le gouverneur de la Banque du Canada doit faire une déclaration soit dans la journée soit demain matin à propos de cet incident et il semble tout à fait normal qu'il le fasse car c'est évidemment la Banque du Canada qui a la responsabilité ultime du système de compensation.

La seule chose que je puis dire est que nous déplorons les communiqués de presse ou les déclarations faites dans la presse selon lesquels, et c'est tout ce que j'en sais, la Banque Royale a peut-être commis une faute. Je puis le nier catégoriquement et je saisis l'occasion de dire publiquement que ces affirmations ne sont absolument pas fondées. Je suppose que la déclaration de la Banque centrale clarifiera la situation.

M. Riis: Je pensais normal de soulever la question.

M. Frazee: En effet. Merci.

M. Riis: C'est une accusation très grave.

Nous avons reçu hier la Banque de la Nouvelle-Écosse qui nous a dit très clairement qu'après le sauvetage de mars elle avait des dépôts à la Banque commerciale du Canada et qu'elle était très fière de les y avoir laissés. Or M. Taylor m'expliquait l'autre jour ce que vous aviez fait. Je dois admettre que je n'ai pas très bien suivi, que je n'ai pas très bien compris si vous avez laissé ou non vos dépôts et je me demande si vous ou M. Taylor pourriez me préciser la chose.

M. Frazee: Tout d'abord, je crois pouvoir dire que ce que M. Taylor a déclaré à plusieurs reprises était très complet. Nous n'avions pas de dépôts au sens normal du terme à la BCC; nous avions ce que l'on appelle des placements inter-bancaires. Cela ne représente aucun engagement de la part de la banque; on ne l'avise pas comme pour les marges de crédit ou le reste.

M. Riis: Était-ce alors différent de ce qu'avait la Banque de la Nouvelle-Écosse, monsieur Frazee?

[*Text*]

Mr. Frazee: I do not know what the Bank of Nova Scotia had in.

Mr. Riis: Okay.

Mr. Frazee: I do not know.

Mr. Riis: Okay.

Mr. Frazee: But ours were . . . As I think Mr. Taylor indicated, after the March support package we had one of these placements mature. We took out a new one a little later; they were allowed, before the end of the summer. We did not renew them.

Mr. Riis: Thank you.

Allow me to switch to the green paper. The Bank of Nova Scotia indicated that they supported the concept of the financial holding company unconditionally. How does your bank feel? Do you support it unconditionally as well?

Mr. Frazee: Not unconditionally.

Mr. Riis: No?

Mr. Frazee: The concept of the financial holding company unconditionally—I guess one of the conditions we have, the one that we put right up front, is that the A and B banks should not be excluded if C banks are to be incorporated. We have said that we do support that concept whereby non-bank financial conglomerates, financial institutions, to the extent they are in the banking business . . . we think it is a good idea to have it in a bank, subject to the regulations and reserve requirements and so forth of other banks, and we support that. But we would be very—I guess "offended" would be the word—if a whole new group of banks appeared on the scene called C banks and they had powers that went well beyond the powers of the existing banks which have served this country pretty well. So that is one qualification we would certainly put on it.

Mr. Riis: You mentioned in your introductory statement about the need for competition, more competition. In which areas do you see more competition required? Where is there less than adequate competition now?

• 1645

Mr. Frazee: We said that simply as a matter of principle. I cannot imagine a situation whereby we would say enough is enough, except I guess the one qualification I would make to that is I think too many foreign banks were admitted. We were the strongest bank in urging the admittance of foreign banks, but now there are so many I think some of them are going to find the pickings a little lean. So maybe that is a case where enough is enough and it did not impact on us.

But we are in favour of competition as a matter of principle. There may be a feeling in some parts of the country that there is not competition now, or there was not before the foreign banks came in. I can assure the committee the six largest banks compete just about as aggressively now as at any time in my long career in the bank—I have never known it to be as

[*Translation*]

M. Frazee: Je ne sais pas ce qu'avait la Banque de la Nouvelle-Écosse.

M. Riis: D'accord.

M. Frazee: Je ne sais pas.

M. Riis: Bien.

M. Frazee: Mais pour nous . . . Comme l'a dit M. Taylor, après l'opération de sauvetage de mars, un de nos placements était arrivé à échéance. Nous en avons retiré un nouveau un peu plus tard; c'était autorisé avant la fin de l'été. Nous ne les avons pas renouvelés.

M. Riis: Merci.

Permettez-moi de passer maintenant au Livre vert. La Banque de la Nouvelle-Écosse nous a déclaré qu'elle appuyait inconditionnellement le concept de société de portefeuille financière. Qu'en pense votre banque? Votre appui est-il également inconditionnel?

M. Frazee: Non, pas inconditionnel.

M. Riis: Non?

M. Frazee: Je crois qu'une des conditions que nous poserions et que nous posons immédiatement c'est que les banques des annexes A et B ne soient pas exclues si l'on ajoute les banques de l'annexe C. Nous avons déclaré que nous appuyons l'idée selon laquelle les conglomérats financiers non bancaires, les institutions financières, à condition qu'ils offrent des services bancaires . . . soient considérés comme des banques, à condition que la réglementation et les conditions de réserve, etc., des autres soient respectées. Toutefois nous serions très . . . je crois que le mot serait «choqués» si tout un nouveau groupe de banques apparaissait sur le marché sous le nom de banques de l'annexe C et détenait des pouvoirs dépassant de beaucoup les pouvoirs des banques actuelles qui ont jusqu'ici assez bien servi notre pays. C'est donc la réserve que j'aurais.

M. Riis: Vous avez dit dans votre introduction qu'il était nécessaire de maintenir et même de développer la concurrence. Dans quels domaines pensez-vous qu'il faille accroître la concurrence? Où la concurrence ne vous semble-t-elle pas suffisante aujourd'hui?

M. Frazee: C'est simplement une question de principe. Je ne puis imaginer une situation où l'on en vienne à dire que cela suffit sauf, évidemment, si l'on admettait trop de banques étrangères. Nous étions la banque qui était le plus favorable à l'admission des banques étrangères, mais il y en a maintenant tellement que certaines vont probablement trouver que cela n'en vaut pas la peine. C'est peut-être un cas où l'on dirait que cela suffit alors que cela ne change pas grand-chose pour nous.

En tout cas, nous défendons le principe de la concurrence. On estime peut-être dans certaines régions du pays qu'il n'y a pas de concurrence aujourd'hui ou qu'il n'y en avait pas avant l'admission des banques étrangères. Je puis assurer le Comité que les six plus grandes banques se font une concurrence presque aussi féroce aujourd'hui que ce que j'ai jamais connu

[*Texte*]

competitive—to say nothing of the other financial institutions with which we are competing; and now the B banks.

So there is lots of competition. But I would not object if the government were to rationalize the restructuring of the financial services industry and that included C banks, provided the A banks are not excluded.

Mr. Riis: I guess I misunderstood . . . you were simply committing yourself to the concept of competition, as opposed to indicating there was a need for more. There is adequate competition in the system now, throughout the system.

Mr. Frazee: Right. I believe so. I am talking about the banking industry in that concept.

The Chairman: Mr. Frazee, could you define for the committee the bank's view of what is "commercial lending"?

Mr. Frazee: We have personal loans, we have independent business, we have commercial, we have corporate, and so forth. Mr. Taylor is the chief operating officer of the bank, and I am sure he has some numbers that will clarify it even more than those categories I am giving.

Mr. A. Taylor: I do not have the numbers with me to be able to differentiate between what in the Canadian system might make up "commercial" loans vis-à-vis the others. My estimate on it would be the commercial lending would certainly run better than half, but not too much more than half.

The Chairman: I do not want to know what your percentage is. One of our problems is that we have trust companies and insurance companies wanting not to get into the banking business but maybe to do a little commercial lending. As you are aware, one of the thrusts of the green paper was to force those who wanted to do what is normally called "banking" to become banks. You know, be our guest. Now the question really is how we define, I suppose, what you do.

Mr. A. Taylor: "Commercial lending" in that context would be loans certainly to the business sector; and I would include the corporate sector as well as the small- and medium-size corporations.

The Chairman: Would that include mortgages, for example, on fixed plant and equipment?

Mr. A. Taylor: To my mind it would. I believe commercial mortgages are certainly part of the commercial lending picture. I do not think you would call them "mortgages" and lump them over with the residential mortgages. I see residential mortgages as an entirely different market. But commercial lending would be to the business sector generally; to industry.

The Chairman: One of the suggestions made was essentially that commercial lending be defined as current asset lending; in other words, lending against the receivables, work in progress, inventory of an organization—and that would be all.

Mr. A. Taylor: I would not agree with that at all. As a matter of fact, at the top end of the market not much of that happens any more. There has been what we call a "securitiza-

[*Traduction*]

au cours de ma longue carrière bancaire, sans parler des autres institutions financières qui sont également nos concurrentes. Et maintenant les banques de l'annexe B.

La concurrence ne manque donc pas. Toutefois, je ne verrais pas d'objection à ce que le gouvernement rationalise la restructuration du secteur financier, y compris les banques de l'annexe C, à condition que ne soient pas exclues les banques de l'annexe A.

M. Riis: J'ai probablement mal compris . . . Vous défendiez simplement le principe de la concurrence et ne disiez pas qu'il fallait accroître la concurrence. Vous jugez qu'il y a suffisamment de concurrence dans tout ce secteur.

M. Frazee: Oui. Je parle à ce sujet de l'industrie bancaire.

Le président: Monsieur Frazee, pourriez-vous définir pour le Comité ce qu'est un «prêt commercial» pour la banque?

M. Frazee: Nous avons des prêts personnels, des affaires indépendantes, des commerces, des sociétés, etc. M. Taylor est le directeur général de la banque et il a certainement des chiffres qui vous expliqueraient mieux les choses que les catégories que je peux vous donner.

M. A. Taylor: Je ne les ai pas ici pour vous montrer la différence entre ce qui dans le système canadien est un «prêt commercial» plutôt qu'un autre. Je dirais que le prêt commercial représente certainement plus de la moitié des prêts, mais pas beaucoup plus.

Le président: Je ne vous demande pas de pourcentage. Un des problèmes est que nous avons des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance qui ne veulent pas devenir des banques mais qui aimeraient faire un peu de prêt commercial. Comme vous le savez, un des grands thèmes du Livre vert est de forcer ceux qui veulent offrir des services appelés normalement «bancaires» à devenir des banques. Maintenant, il faut en fait définir exactement ce que vous faites.

M. A. Taylor: Dans ce contexte, les «prêts commerciaux» sont les prêts que nous consentons aux entreprises; j'y inclurais les grandes, petites et moyennes entreprises.

Le président: Cela inclut-il par exemple les prêts hypothécaires sur les installations et l'équipement fixe?

M. A. Taylor: Je le crois. Je crois que les hypothèques commerciales font partie des prêts commerciaux. Je ne pense pas qu'on les appellerait «prêts hypothécaires» pour les regrouper avec les hypothèques résidentielles. Les hypothèques résidentielles sont un marché entièrement différent. De façon générale, je dirais que les prêts commerciaux sont consentis aux entreprises; à l'industrie.

Le président: Il a entre autres été dit qu'essentiellement un prêt commercial était un prêt sur l'actif courant; autrement dit, un prêt contre des biens recevables, un travail en cours, un inventaire—et c'est tout.

M. A. Taylor: Ce n'est pas du tout la définition que je donnerais. En fait, ce genre de chose ne se fait plus beaucoup. Le marché s'est sécurisé si bien que les plus gros emprunteurs

[*Text*]

tion" of the market that has taken place, so the largest borrowerers do not really come into the banking system for that kind of financing. They are borrowing on the commercial paper market. They are on the securities side of things. It is more to the small and medium-size businesses that we look for bank loans; and then you certainly are not talking about short-term loans only. You are talking about medium-term credit. A seven-year loan for plant expansion is a very common type of commercial loan.

The Chairman: Other people are doing that in any case. The insurance industry is doing that, and the trust industry to some extent is doing that, perhaps not even within their basket, through private placements and the like.

• 1650

Now, what business do you have that is generally deemed by the community as exclusively yours and not something the other players enjoy?

Mr. A. Taylor: Without a definition of banking—and we do not have one in Canada—that is very difficult to describe to you. But there is no question about it; a definition would be highly desirable, and I do not quarrel with you that there are many people who are in what I consider the banking game. I think that is all the more reason we need a definition and to get some clarification about who should be doing what.

In so far as the various non-bank players wanting to get into commercial lending are concerned—and I think you mentioned perhaps that the trust companies might just like a little more lending limits in the commercial side; that might just be enough for everybody—I think we have to understand that it is a highly competitive market, perhaps the most competitive market we work in today. If you are talking about competition and you want us to identify where there is a need for greater competition, that would be at the bottom of the list.

The Chairman: As banks, you have the right to draw on the Bank of Canada for liquidity; the trust companies, insurance companies and so on do not. The premium you pay for that is an interest-free deposit that you must leave with the Bank of Canada, based on your deposits under one year.

First of all, what is the real cost to your bank of that deposit to the Bank of Canada? How valuable to you is the right to draw on the Bank of Canada for liquidity, and how necessary is it to you, as banks, when you are involved in commercial lending?

Mr. Frazee: While Mr. Taylor is thinking up some numbers, can I go back to the other question just for a second? It might be of some help to you, and this is an internal and arbitrary distinction.

We have small business, and it is up to, say, $500,000. Then we have a whole range of businesses which are largely local in nature. They are in Guelph; they are in Halifax; and they are in Trail, B.C., and so forth. That is our commercial area, and that is a very large area of businesses. Then we have what we call national accounts. Those are the ones that have business

[*Translation*]

ne viennent plus en général demander ce genre de financement aux banques. Ils empruntent sur le marché des effets commerciaux. Il s'agit de titres. Ce sont plutôt les petites et moyennes entreprises qui demandent des prêts bancaires; et là il ne s'agit certainement pas uniquement de prêts à court terme. C'est du crédit à moyen terme. Un prêt de sept ans pour des travaux d'agrandissement dans une usine est un prêt commercial très courant.

Le président: En tout cas, il y en a d'autres qui consentent ce genre de prêt. L'assurance, par exemple, et dans une certaine mesure les sociétés de fiducie, peut-être même pas en puisant à même leurs propres ressources mais par des placements privés ou autres.

Quelle activité exercez-vous que l'on considère en général comme exclusivement vôtre et que les autres n'auraient pas?

M. A. Taylor: Sans définition de l'activité bancaire—nous n'en avons pas au Canada—il serait très difficile de vous le décrire. Cela ne fait toutefois aucun doute; une définition serait très souhaitable et je conviens avec vous qu'il y a beaucoup de gens qui participent à ce que j'appelle le jeu bancaire. Je crois que c'est une raison supplémentaire pour avoir une définition et pour préciser un peu qui devrait faire quoi.

Pour ce qui est des divers intervenants non bancaires qui souhaitent faire du prêt commercial—et vous nous avez dit que peut-être les sociétés de fiducie aimeraient jouir d'un peu plus de latitude en matière de prêts commerciaux; ce qui suffirait peut-être à tout le monde—il faut comprendre que c'est un marché très compétitif, voire le plus compétitif que nous connaissions aujourd'hui. À propos de la concurrence, c'est probablement le dernier domaine où nous estimons qu'elle devrait être accrue.

Le président: À titre de banques, vous avez le droit de tirer sur la Banque du Canada; les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance, etc., ne l'ont pas. Ce que vous payez pour bénéficier de ce droit est un dépôt sans intérêt que vous laissez à la Banque du Canada en fonction de vos dépôts de l'année.

Tout d'abord, que coûte réellement à votre banque ce dépôt à la Banque du Canada? Ce droit de tirer du liquide sur la Banque du Canada vous est-il précieux et nécessaire, en tant que banques, lorsque vous faites du prêt commercial?

M. Frazee: Pendant que M. Taylor cherche quelques chiffres, j'aimerais revenir une seconde à l'autre question. Cela vous aidera peut-être car il s'agit d'une distinction interne et arbitraire.

Nous avons les petites entreprises jusqu'à 500,000$. Puis tout un éventail d'entreprises qui sont essentiellement des entreprises locales. À Guelph; à Halifax; à Trail, en Colombie-Britannique, etc. C'est notre secteur commercial et c'est un secteur très important pour nous. Nous avons ensuite ce que nous appelons les comptes nationaux. Il s'agit de sociétés qui

[*Texte*]

across Canada or in many parts of Canada. Finally, for our own arbitrary purposes, we have what we call world corporate, and those are the ones that are international in scope. So we have those categories. But Mr. Taylor is perfectly right in the broad context. The only things that are not commercial are those that are personal.

Coming to the second part of your question, it is very important to the smooth functioning of the system and because of the reserve requirements of the central bank and the difficulty of fine-tuning the system to an exact number, the uncertainty of the clearings and so forth, that we have access to the central bank if we need it. It is the same in the United States; the commercial banks have access to the window, as they say, at the Federal Reserve.

The fact of the matter is that in our bank—I have not followed the other banks—I would say we rarely use this facility. I am working totally from memory. We used it probably half a dozen times in the last year, and it was usually at the end of an averaging period when we had to meet certain statutory requirements.

Now, I also would say that when we borrow from the Bank of Canada it is for a three-day period, normally, and we pay interest; we pay the bank rate. We have a line of credit, and there is a limit. For anything over that we negotiate the rate with the Bank of Canada, and whatever it is, it is higher than the bank rate. So there is a big incentive not to borrow from the Bank of Canada. At the same time, we do have these deposits placed with us.

The Chairman: What do you estimate are the costs of your interest-free deposit with the Bank of Canada against your profit picture?

Mr. Frazee: I am sure that figure is in the public domain because we have been having negotiations and, from time to time, have felt that perhaps we were being treated unfairly. I do not have that number at the tip of my tongue, Mr. Chairman. We can supply it.

The Chairman: Would you supply that to us?

Mr. Frazee: Yes.

The Chairman: The principal reason you say these other chaps should not be allowed to be in your field is that you have to put money into the Bank of Canada and they do not. Now, that is the essence of the difference in the level playing field. Am I correct or not?

• 1655

Mr. Frazee: One of the principal differences is the reserve requirements, but it is not the only one.

The Chairman: All right. What are the other problems?

Mr. Frazee: With regard to the regulatory procedures, we have no idea what they might have in that context. At the time

[*Traduction*]

ont des entreprises dans tout le Canada ou dans diverses régions. Pour finir, pour nos propres besoins arbitraires, nous avons une catégorie que nous appelons les sociétés internationales. Voilà donc pour nos catégories. Par contre, M. Taylor a tout à fait raison dans le contexte général. Les seules choses qui ne sont pas commerciales sont les prêts personnels.

Maintenant, à propos de la deuxième partie de votre question, il est très important pour le bon fonctionnement du système et du fait des besoins de réserves de la Banque centrale et de la difficulté qu'il y a à parvenir à des chiffres exacts, de l'incertitude de la compensation, etc., que nous puissions avoir accès à la Banque centrale en cas de besoin. C'est la même chose aux États-Unis; les banques commerciales ont accès aux guichets, comme elles disent, à la réserve fédérale.

La réalité est que dans notre banque—je n'ai pas suivi ce qu'il en est pour les autres banques—nous avons rarement recours à cette possibilité. Je vous dirais, et je fais là purement appel à ma mémoire, que nous y avons probablement eu recours une demi-douzaine de fois au cours de l'année passée et c'était habituellement à la fin d'une période d'établissement de la moyenne alors qu'il nous fallait satisfaire à certaines exigences statutaires.

Maintenant, je dirais également que lorsque nous empruntons à la Banque du Canada, c'est pour une période de trois jours, normalement, et nous payons un intérêt; nous payons le taux bancaire. Nous avons une marge de crédit et il y a une limite. Pour tout ce qui dépasse, nous négocions le taux avec la Banque du Canada, et il est toujours supérieur au taux bancaire. Nous sommes donc fortement incités à ne pas emprunter à la Banque du Canada. Par contre, nous avons en effet ces dépôts.

Le président: À combien estimez-vous le coût de vos dépôts sans intérêt à la Banque du Canada par rapport à vos bénéfices?

M. Frazee: Je suis sûr que ce chiffre est public car nous avons eu des négociations et nous avons parfois estimé que nous étions peut-être traités injustement. Je ne puis vous donner de chiffre à brûle-pourpoint mais nous pourrons vous le fournir.

Le président: Serait-ce possible?

M. Frazee: Certainement.

Le président: La raison principale pour laquelle vous estimez que ces autres institutions ne devraient pas être autorisées à entrer dans votre domaine est que vous êtes obligés de mettre de l'argent à la Banque du Canada alors qu'elles ne le sont pas. C'est essentiellement la différence. N'est-ce pas?

M. Frazee: L'une des différences principales est l'exigence en matière de réserves, mais elle n'est pas la seule.

Le président: D'accord. Quels sont les autres problèmes?

M. Frazee: Nous ne savons pas ce qu'il peut y avoir dans la réglementation. Au moment des délibérations sur la dernière

[*Text*]

of the last Bank Act, there was a fair amount of discussion about what the trust companies could do, what the banks could do, what the near-banks—as they were referred to freely at that time—could do. And most of the other players in the field, we felt, had their own powers, which we did not have, such as fiduciary powers, and tax advantages, such as the credit unions might have. They were gradually encroaching on what we called normal banking fields without having any of the restrictions placed upon them—not the same restrictions anyway—in terms of capital adequacy, in terms of reserves, in terms of inspection and so forth. So we just felt, if they are in our business . . .

The Chairman: We are dealing with all of those questions of inspection and so on, and capital adequacy, which is part of our study, but the essence of the difference . . . Is there any great difference other than your compulsory deposit with the Bank of Canada?

Mr. Frazee: That is the only one I can think of, the only one that I could put a number on.

The Chairman: Yes. Mr. Lanthier.

Mr. Lanthier: As a preamble to my questions, I am not looking for a job; I am not looking for a loan and I do not have money in your bank, but I must congratulate the *Banque Royale* for their presentation. First, it is a course on banking, and they presented the French version . . . It is not a translation; they presented a French version at the same time as they presented an English version. I do not think we can say the same thing for all the people who have appeared before us.

En ce qui concerne la BCC, je voudrais relever les affirmations de mes collègues. Pour commencer, M. Johnston vous a posé une question. C'est malheureux qu'il ne soit pas ici. Il vous a demandé si vous aviez, pour employer son expression anglaise, *written off* les prêts qui vous avaient été transférés de la Banque commerciale du Canada, et vous avez répondu par un «oui» un peu sec. La dernière fois, on avait posé la même question à M. Taylor qui avait répondu, si je me souviens bien: Certainement, puisqu'il était entendu, dans l'ensemble global de règlements, que nous achetions de mauvais prêts. Comment notre banque pouvait-elle accepter de mauvais prêts d'une banque en déboires et les compter comme actifs? Êtes-vous du même avis? Essentiellement, c'est ce que M. Taylor avait répondu.

Mr. Frazee: I think that is what Mr. Taylor . . . I read the transcript, and that is what he said, and I agree.

Mr. A. Taylor: Let me confirm: I said that certainly.

M. Lanthier: C'est parce que tout à l'heure, vous avez répondu seulement «oui» à la question. Étant donné que nos collègues de l'opposition ont tendance à interpréter un peu les réponses des témoins, je voulais mettre tout de suite les choses au clair.

Deuxièmement, M. Riis vous a posé une question à propos du fameux weekend du 22 au 24 mars. Si je me souviens bien,

[*Translation*]

loi sur les banques, on a beaucoup insisté sur les pouvoirs des compagnies de fiducie, des banques, des quasi-banques, comme on les nommait volontiers à l'époque. Selon nous, la plupart des autres acteurs jouissaient de pouvoirs à eux que nous n'avions pas, comme les pouvoirs fiduciaires et des avantages fiscaux, dans le cas des caisses de crédit. Ils empiétaient progressivement sur les activités traditionnellement reconnues aux institutions bancaires sans pour autant être assujettis à des obligations en matière de capitalisation, de réserves, d'inspection, et ainsi de suite. Nous nous disions donc, du moment qu'ils nous font concurrence . . .

Le président: Les questions d'inspection et de financement sont parmi nos sujets d'étude mais, essentiellement, la différence . . . Y a-t-il une grande différence entre vous et les autres à part le dépôt obligatoire à la Banque du Canada?

M. Frazee: C'est la seule différence qui vienne à l'esprit.

Le président: Oui, monsieur Lanthier.

M. Lanthier: Je vais préfacer mes questions en vous assurant que je ne suis ni à la recherche d'un emploi ni d'un prêt et que je n'ai pas d'argent dans cette banque lorsque je félicite la Banque royale de leur mémoire. D'abord, c'est un véritable cours sur les institutions bancaires et, ensuite, la version française et il ne s'agit pas d'une traduction mais bien d'une version française, a été déposée en même temps que la version anglaise. Nous ne pouvons en dire autant de tous les témoins qui ont comparu.

Regarding the CCB, I would like to come back to some statements made by my colleagues. Mr. Johnston began by asking you a question. It is a shame that he has left. Nonetheless, he asked you whether you had written off the loans that had been transferred from the Canadian Commercial Bank and you replied, rather tersely, «Yes». The last time Mr. Taylor was asked that question, as I remember it, he replied that certainly they had because it had been understood in the package settlement that you were buying bad loans. He asked how his bank could have accepted bad loans from a bank in trouble and then counted them as assets. Do you still hold this opinion? I think that was the essence of his reply.

M. Frazee: C'est bien ce que M. Taylor . . . J'ai lu le compte rendu et c'est effectivement ce qu'il avait dit. Je suis d'accord avec lui.

M. A. Taylor: Permettez-moi de confirmer. C'est certainement ce que j'ai dit.

Mr. Lanthier: Well, just now you simply replied «Yes». As our colleagues on the other side have a tendency to twist witnesses' replies, I just wanted to get everything straight for the record.

Now, Mr. Riis asked you a question about that infamous weekend of March 22 to 24. As I recall, last time, Mr. Taylor

[*Texte*]

M. Taylor, la dernière fois, avait répondu que deux hommes des institutions bancaires étaient avec l'inspecteur général des banques lorsqu'on a fait cette enquête éclair durant le weekend. Si j'ai bien compris votre réponse, monsieur Frazee, vous venez de confirmer qu'il s'agissait de deux personnes de la Banque Royale. Je ne savais pas si M. Taylor parlait la dernière fois au nom de l'Association des banquiers canadiens. Est-ce deux personnes de la Banque royale qui étaient là ou deux personnes de l'Association des banquiers canadiens?

Mr. A. Taylor: I believe we are talking about two different groups. At the time the package wentinto place on March 25, immediately two officers from the banking group of six were appointed to go in, and this was in the agreement—officers who would go in and oversee the portfolio of bad loans. They went immediately to the head office and were overseeing the loans—one officer from The Royal Bank of Canada, and one officer from another Canadian chartered bank. Prior to that, prior to the weekend, we did have officers looking very briefly at those loans. And Mr. Frazee made reference to that group of officers. The Royal Bank had three officers involved—one in Edmonton, and two in California. And on the weekend other officers from other banks joined, but only looking at bad loans. That is all they were permitted to look at. I might tell you it was only looking at the portfolio of bad loans which we were buying—the $255 million.

• 1700

M. Lanthier: Monsieur Taylor, vous nous dites qu'avant la réouverture de la banque lundi matin, trois inspecteurs de banque ont fait une enquête superficielle avant le vendredi et, durant le weekend, deux représentants des banques ont travaillé avec l'inspecteur général des banques. Est-ce que j'ai bien compris?

Mr. A. Taylor: Just to be absolutely certain we have this right: On March 20, on the Wednesday, we had one officer from The Royal Bank go to Edmonton, and two officers from The Royal Bank in the United States—one who is headquartered in San Francisco and one in Houston—went to Los Angeles. They both went at the request of the Inspector General, and were asked to look at the portfolio of bad loans. A certain portion of the portfolio—not all the portfolio of bad loans—I believe something like 32 files, were offered up. Those officers worked there on Wednesday and on Thursday, and finished their work on Thursday. They worked under the supervision of the Chief Inspector of the Inspector General. He was the supervisor of that exercise. On Friday there was no one involved, to our knowledge. But on Saturday our people returned to Edmonton and to California, to Los Angeles, with some representatives of the other five banks, and again they looked until Sunday. Until Sunday evening they looked at bad loans, and only that portion of bad loans that we were buying. That was all we were permitted to see.

M. Lanthier: La deuxième question que vous a posée M. Riis était une question relative à une remarque qui avait été faite auparavant. Vous avez dit que vous n'étiez pas particulière-

[*Traduction*]

replied that two men from the banks had accompanied the Inspector General of Banks on that lightning investigation over the weekend. Now, Mr. Frazee, your reply seemed to confirm that these people were in fact employees of the Royal Bank. I do not know whether Mr. Taylor was speaking on behalf of the Canadian Bankers' Association last time. Were those people from the Royal Bank or from the Canadian Bankers' Association?

M. A. Taylor: Il s'agit de deux groupes bien différents. Dès le moment où les mesures ont été mises en oeuvre le 25 mars, deux cadres du groupe des six banques ont été nommés pour y aller s'en occuper, cela faisait partie de l'accord . . . des cadres qui devaient prendre en main le portefeuille des mauvaises créances. Ils sont immédiatement allés au siège social pour prendre en main les créances: un cadre de la Banque royale et un autre d'une autre banque à charte canadienne. Avant cela, avant la fin de semaine, certains cadres ont étudié ce portefeuille très rapidement. M. Frazee a parlé de ce groupe de cadres. La Banque royale avait affecté trois de ses cadres à cette affaire: un à Edmonton et deux en Californie. Et en fin de semaine, d'autres cadres d'autres banques se sont joints à eux, mais seulement pour étudier les mauvaises créances. Ils n'avaient pas accès à autre chose. Je dois préciser qu'on n'étudiait que le portefeuille des mauvaises créances que nous achetions: les 255 millions de dollars.

Mr. Lanthier: Mr. Taylor, you have just told us that before the bank reopened its doors Monday morning, three bank inspectors did a superficial investigation before Friday then, over the weekend two bank representatives worked with the General Inspector of Banks. Have I understood this correctly?

M. A. Taylor: Tout simplement pour en être absolument sûr et certain, voici: le 20 mars, le mercredi, il y a un cadre de la Banque royale qui est allé à Edmonton et deux cadres de la Banque royale travaillant aux États-Unis, l'un à San Francisco et l'autre à Houston, ces deux-là sont allés à Los Angeles. Ils y sont tous deux allés à la demande de l'inspecteur général et on leur a demandé d'étudier le portefeuille des mauvaises créances. Une certaine portion de ce portefeuille, pas tout le portefeuille des mauvaises créances, il y avait peut-être quelque 32 dossiers, avait été offerte. Ces cadres ont travaillé là-bas le mercredi et le jeudi et ont terminé leur travail le jeudi. Ils ont travaillé sous la surveillance de l'inspecteur chef du bureau de l'inspecteur général. C'était lui le responsable de l'affaire. À notre connaissance, le vendredi, personne n'y a travaillé. Mais le samedi, nos gens sont retournés à Edmonton et en Californie, à Los Angeles, avec des représentants des cinq autres banques pour reprendre l'étude jusqu'au dimanche. Jusqu'au dimanche soir, ils ont étudié ces mauvaises créances, mais seulement les mauvaises créances que nous achetions. C'étaient les seules qu'on nous permettait d'étudier.

Mr. Lanthier: The second question that Mr. Riis put to you concerned a remark that had been made before. You said that you were not particularly happy to be involved in that kind of

[*Text*]

rement heureux de participer à une telle opération de sauvetage. M. Taylor avait répondu cette fois au nom de toutes les banques de l'Association des banquiers canadiens. On vous a même demandé si vous aviez été forcés à le faire. On vous avait demandé si on vous avait tordu le bras et vous aviez répondu que vous aviez été plutôt forcés par les événements. Est-ce que vous pourriez confirmer aujourd'hui que ce sont les événements qui vous ont forcés à faire cela, ou si c'est le gouvernement qui vous a forcés?

Mr. A. Taylor: We were certainly not forced or arm twisted by the government to participate to the extent of $15.6 million and $60 million. We took that decision with the benefit of the information that was at hand. We have said to you that it now turns out that some of that information was not entirely adequate. Events subsequent had proven that we did not have enough information, obviously. But given that circumstance that we must make a decision by Monday—is this bank going to be open, and if it is closed the systemic problems that would result from that—we took our decision along those lines.

M. Lanthier: Revenons maintenant au Livre vert. Ce sera très court. Je voudrais simplement avoir des rectifications sur les questions précédentes.

• 1705

The Chairman: Well, what have you been asking? One question.

Mr. A. Taylor: Mr. Chairman, if I could just correct one other statement made by Mr. Lanthier. He said that I had replied at the previous committee meeting on behalf of the Bankers' Association.

The Chairman: No, no. You were speaking on your own behalf, I know.

Mr. A. Taylor: I was speaking on behalf of the Royal Bank, and you will recall, Mr. Chairman, we made that very clear.

The Chairman: That is correct. Yes, we did. There is no question of that.

Mr. A. Taylor: We moved away from the CBA; we moved to Royal Bank. I was not speaking for the six banks, never mind the CBA, only the Royal Bank.

M. Lanthier: Très bien. Je vais poser une question générale à M. Frazee. Au point de vue philosophique, quelle différence voyez-vous entre la position particulière de la Banque Royale et celle de l'Association des banquiers canadiens? Est-ce qu'il y a des différences? S'il n'y en a pas, on n'élaborera pas, mais s'il y en a, j'aimerais que vous nous en parliez.

Mr. Frazee: No, Mr. Lanthier, we are in complete agreement with the Canadian Bankers' Association, and in our statement what we hope it does is reinforce the CBA paper and

[*Translation*]

rescue operation. Mr. Taylor was then answering as the spokesman for all the banks of the Canadian Bankers' Association. You were even asked whether you had been forced to do it. You were asked if you had had your arms twisted and you answered that it was more like the events that had forced your hand. Could you confirm today that the events themselves forced you into this or was it the government that forced you into it?

M. A. Taylor: Ce n'est pas le gouvernement qui nous a tordu le bras ou forcés à contribuer 15.6 millions et 60 millions de dollars à ce sauvetage. Nous avons pris cette décision en nous fondant sur les renseignements que nous avions sous la main. Or, nous vous l'avons dit, nous savons maintenant que certains des renseignements n'étaient pas tout à fait complets. Les événements subséquents ont prouvé qu'il manquait des renseignements, de toute évidence. Mais étant donné les circonstances, il nous faut prendre la décision dès lundi: cette banque ouvrira-t-elle ses portes et si elle ne les ouvre pas, les problèmes que cela pourrait entraîner pour tout le système . . . Voilà le comment et le pourquoi de la décision que nous avons prise.

Mr. Lanthier: I would like to come back to the green paper. I will be very brief. I would like to have clarifications on the other questions.

Le président: Eh bien, vous venez de poser quoi comme question? Une seule question.

M. A. Taylor: Monsieur le président, si vous me permettez de rectifier autre chose dit par M. Lanthier. Il a dit que j'avais répondu au nom de l'Association des banquiers canadiens lors d'une réunion précédente du Comité.

Le président: Non, non. Je sais que vous parliez à titre personnel seulement.

M. A. Taylor: Vous vous rappellerez, monsieur le président, que nous avons dit très clairement que je parlais au nom de la Banque Royale.

Le président: C'est exact. Oui, c'est en plein cela. Aucun doute.

M. A. Taylor: Nous avons pris nos distances par rapport à l'ABC; nous sommes passés à la Banque Royale. Je n'agissais pas à titre de porte-parole pour les six banques et encore moins pour l'ABC, mais seulement comme porte-parole de la Banque Royale.

Mr. Lanthier: Fine. I would like to put a general question to Mr. Frazee. Philosophically speaking, what difference do you see between the particular position taken by the Royal Bank and the position taken by the Canadian Bankers' Association? Is there any difference? If there is no difference, we will not elaborate on that, but if there is any difference, I would like to hear you on that.

M. Frazee: Non, monsieur Lanthier, nous sommes tout à fait d'accord avec l'Association des banquiers canadiens et nous espérons que notre déclaration vient à l'appui du docu

[*Texte*]

put perhaps a little more emphasis in a couple of areas that we consider important.

M. Lanthier: C'est ce que je croyais, parce qu'il semble que le document que vous nous avez présenté, c'est la même chose que le document des banques, sauf que vous mettez des chiffres. Merci.

The Chairman: Okay. Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman. May I just get something straight in my mind about that weekend, when you were all meeting to work out a package to help save the CCB?

On Wednesday, you had people both in Edmonton and in the U.S. Again on Saturday and Sunday you were joined by others from the other banks.

Mr. A. Taylor: Yes.

Mr. de Jong: You also mentioned that the $15.6 million that you have put in you wrote off.

Mr. A. Taylor: Yes.

Mr. de Jong: I imagine you wrote that off after seeing the reports from your people after their visits to Edmonton and Los Angeles.

Mr. A. Taylor: No, we did not. I would want to emphasize for you, Mr. de Jong, that we were there under the supervision of the Inspector General of Banks. We simply seconded people to him.

Mr. de Jong: Okay.

Mr. A. Taylor: They were helpmates to him in taking a look presumably at what this $255 million number was all about, how bad was it.

We had assurances from the Inspector General that these were bad loans, and remember the portfolio we are speaking of, total portfolio of something like $3 billion, but a portfolio of loans totalling something like $530 million, $255 million of which was considered a write-off, a loss. We were told that clearly. We were asked to participate in the purchase of the loan losses. How could we possibly take those and call them assets and put them into our balance sheet? These were loan losses that we were buying.

Mr. de Jong: Right. But there was some hope at that time still, was there not, that you would get back something or . . . ? Even 50¢ on the dollar.

Mr. A. Taylor: The hope was that the bank would be viable. After inserting $255 million, surely we were unloading all the problems of this bank and it was going to be viable from there on.

Mr. de Jong: Were you aware at the time that the $550 million and some of the bad loans were the ones . . . I mean, that figure came from the management of the bank.

[*Traduction*]

ment de l'ABC tout en mettant un peu plus l'accent sur certains sujets qui nous paraissent d'une importance particulière.

Mr. Lanthier: That is what I thought, because it did seem that the document you gave us was the same as the banks except that you put in figures. Thank you.

Le président: Parfait. Monsieur de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le président. J'aimerais certains éclaircissements sur cette fin de semaine pendant laquelle vous vous êtes tous rencontrés pour adopter la série de mesures visant à sauver la BCC.

Le mercredi, vous aviez des gens à la fois à Edmonton et aux États-Unis. Ensuite, le samedi et le dimanche, d'autres gens sont venus vous rejoindre et ils venaient d'autres banques.

M. A. Taylor: Oui.

M. de Jong: Vous avez aussi dit que vous avez radié ce montant de 15,6 millions de dollars que vous aviez avancé.

M. A. Taylor: Oui.

M. de Jong: Je crois bien que vous avez radié ce montant après avoir vu les rapports dressés par vos gens après leurs visites respectives à Edmonton et Los Angeles.

M. A. Taylor: Non, ce n'est pas ce que nous avons fait. J'aimerais bien souligner pour votre gouverne, monsieur de Jong, que nous étions là sous la surveillance de l'Inspecteur général des banques. Nous avons tout simplement détaché des gens auprès de lui.

M. de Jong: Parfait.

M. A. Taylor: Ces gens l'aidaient à trouver, présumément, de quoi se composait ce montant de 255 millions de dollars et à quel point la situation était critique.

L'Inspecteur général nous avait assurés qu'il s'agissait là de créances douteuses et n'oubliez pas que le portefeuille dont il est question, le portefeuille total se montait à quelque 3 milliards de dollars, mais il s'agit ici d'un portefeuille de prêts d'un total de quelque 530 millions de dollars dont 255 millions de dollars étaient à radier, c'est-à-dire une perte totale. On nous avait expliqué cela très clairement. On nous a demandé de participer au rachat des pertes imputables à ces prêts. Mais comment pouvions-nous prendre ces prêts, dire que c'était là des actifs et les inscrire à notre bilan? Ce que nous achetions, c'était des mauvaises créances.

M. de Jong: Oui. Mais vous espériez toujours, à l'époque, n'est-ce pas, que vous pourriez en retirer quelque chose . . . ? Peut-être même «50c. du dollar».

M. A. Taylor: On espérait que la banque serait rentable. Cette injection de 255 millions de dollars aurait certainement dû décharger cette banque de tous ses fardeaux et elle serait donc rentable a partir de ce moment-là.

M. de Jong: À l'époque, saviez-vous que les quelque 550 millions de dollars et plus de ces mauvaises créances étaient celles . . . Enfin, ce chiffre vous venait des administrateurs de cette banque.

[*Text*]

Mr. A. Taylor: Yes. They had identified the loans. The Inspector General saw them. My understanding is that the whole problem was developed with the management coming to say this is the problem at the bank, we have new bad loan write-offs of $255 million or thereabouts. The $255 million was the amount that was determined ultimately on that weekend as to the amount of the support package. We were told that the write-offs might be between $225 million and $260 million.

The Chairman: That meant that the value of that package was $550 million.

Mr. A. Taylor: That is correct.

The Chairman: You were basically valueing it at what, 55¢ on the dollar, or something in that neighbourhood?

Mr. A. Taylor: I have seen this in the press recently. I can tell you we did not spend any time on that weekend talking about 55¢ or 30¢ or anything like that. We talked about $530 million and $255 million.

The Chairman: Okay.

Mr. de Jong: Was there any reservation expressed that since these were the figures indicated by management as to the extent of the bad loans, that in fact the figures might be off and it might be higher?

• 1710

Mr. A. Taylor: Certainly we had a question about just how reliable would those numbers be. We had some knowledge that some of our people had been involved with the Inspector General. We did not get reports from him, because, as you would expect, there is some confidentiality required in that exercise. So we did not get any reports, and we did not see any names, and we did not see any specific accounts. We had some assurance of "here is the amount". We said to ourselves, I wonder if that could be all that is there; and so, naturally, we were looking for something to fall.

Mr. de Jong: Okay. And you did not have access to the information on what your people discovered on Wednesday, March 20, and then later that Saturday and Sunday. I mean, all that information went to Mr. Kennett.

Mr. A. Taylor: Exactly.

Mr. de Jong: The other thing this committee, or whoever will be looking at all the events surrounding the CCB, will also have to look at is the question of timing. From the testimony you have given us, that the people from the Bank of Montreal and the Bank of Nova Scotia have also mentioned, in essence you felt that your backs were up against the wall. I mean, it was a case that was put to you that either you agree to this package or the bank is not going to open its doors come Monday morning.

Mr. A. Taylor: That is correct. That was definitely put to us.

[*Translation*]

M. A. Taylor: Oui. Ils avaient composé ce portefeuille de prêts. L'Inspecteur général les a vus. D'après ce que j'ai cru comprendre, tout ce problème a vu le jour quand les administrateurs sont allés dire qu'il y avait un problème à la banque, qu'il fallait radier de nouvelles créances douteuses d'un montant de 255 millions de dollars ou quelque chose du genre. Ce montant de 255 millions de dollars est le résultat auquel on en était arrivé finalement cette fin de semaine-là pour les fameuses mesures de sauvetage. On nous a dit qu'il faudrait passer par profits et pertes entre 225 millions et 260 millions de dollars.

Le président: Autrement dit, le sauvetage se montait à quelque 550 millions de dollars.

M. A. Taylor: C'est exact.

Le président: Alors vous évaluiez cela à combien? Environ 55c. du dollar ou quelque chose du genre?

M. A. Taylor: J'ai vu cela dans la presse récemment. Je puis vous affirmer que cette fin de semaine-là il n'a jamais été question de 55c. ou de 30c. ou de choses du genre. Il n'était question que de 530 millions et 255 millions de dollars.

Le président: Parfait.

M. de Jong: Et n'y a-t-il personne qui ait exprimé de réserves, qui ait craint que ces chiffres n'étaient peut-être pas exacts et que le montant était peut-être plus élevé en réalité car, après tout, le montant des créances douteuses avait été établi par la direction même de la banque?

M. A. Taylor: Nous avons eu en effet une question sur la fiabilité de ces chiffres. Nous savions que certains de nos collaborateurs avaient eu des contacts avec l'inspecteur général. Nous n'avons pas reçu de rapport de ce dernier car, comme vous le pensez, ce genre d'exercice doit être quelque peu confidentiel. Nous n'avons donc reçu aucun rapport, ni vu aucun nom ou compte précis. On nous avait assuré que «telle était la somme». Nous nous sommes demandé s'il n'y avait pas anguille sous roche et, bien sûr, nous nous attendions à ce qu'il se passe quelque chose.

M. de Jong: D'accord. Et vous n'avez pas eu accès aux renseignements qu'avaient obtenus vos collaborateurs le mercredi 20 mars, puis le samedi et le dimanche. Tous ces renseignements sont allés directement à monsieur Kennett.

M. A. Taylor: Exactement.

M. de Jong: L'autre élément que devra également examiner notre comité ou celui qui étudiera toute cette question de la BCC est évidemment la question des dates. D'après votre témoignage et les propos de la haute direction de la Banque de Montréal et de la Banque de Nouvelle-Écosse, vous vous sentiez acculés au pied du mur. C'était à prendre ou à laisser: Ou vous acceptiez la proposition, ou la banque n'ouvrait pas ses portes le lundi matin.

M. A. Taylor: Parfaitement. C'est ainsi qu'on nous a présenté les choses.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. de Jong, unfortunately, I must say that is your last question. We have a timeframe with one more witness this afternoon.

Mr. de Jong: Okay. So let me finish this question. Since much of the CCB's difficulty, understanding that a lot of it occurred with the previous management, with the Eaton and the Rosenberg type management, and all that was occurring . . . This bank has had a long history of some major difficulties, and it seems to me that in part the clock started to tick when the Federal Reserve Bank in California, or in San Francisco, issued a cease and desist order February 20. I am wondering, sir, if you were made aware of that—the meetings that occurred on that weekend—and whether in your own minds it might not have been a little bit more prudent had the government brought you together the week before so that you would have had a better opportunity of getting more information, of getting a better sense of what the total loan portfolio was, in order to come to a decision of what would have been an adequate package to put together.

Mr. A. Taylor: Well, Mr. de Jong, you are referring again to this U.S. Federal Reserve Board report, which I have already stated we did not see. I would repeat that; we did not see it. To this day I do not know the contents of that report. I think you are then assuming that report should have triggered the earlier meeting and getting on with looking more deeply into it. If that report were there and had the kind of information that maybe you are suggesting here, I would have to say yes. But we did not know that; we had no information about the U.S. report.

Mr. de Jong: One would have assumed the government or the inspector would have known that information, or should have known that information, when the support group was brought together.

Mr. A. Taylor: I would certainly believe that the results of the inspection of the Federal Reserve Board would be known, under these circumstances, on that weekend to those people. I would expect that would be the case. But I do not know the dates of it, and I cannot tell you that it would be reasonable to expect that report would have been there and tabled, or whether indeed they could have done that. Is there not some question as to whether that report can come into Canada? I am reading that. I do not know exactly what the status . . .

Mr. de Jong: Or at least information from that report. As I understand it, the Federal Reserve Bank held sort of a conversation with Edmonton and Ottawa, and that while the report was not officially made available to the Canadian authorities, information from that report . . .

The Chairman: Mr. de Jong, you are being unfair to your colleagues.

I am going to ask Mr. Leblanc for one question, and then I am going to have to say that we have run out of time. Mr. Leblanc.

[*Traduction*]

Le président: Malheureusement, monsieur de Jong, c'est votre dernière question. Nous sommes nous-mêmes limités par le temps car il nous faut entendre un autre témoin cet après-midi.

M. de Jong: Bien. Permettez-moi donc de la terminer. Comme dans une large mesure les difficultés de la BCC, compte tenu qu'une bonne partie d'entre elles remonte à l'ancienne direction, à la direction du type *Eaton* et *Rosenberg*, et que tout cela se passait . . . En fait la banque accusait de graves difficultés depuis longtemps, et il me semble qu'en définitive, le compte à rebours a commencé lorsque la *Federal Reserve Bank* en Californie ou à San Francisco a émis, le 20 février, une injonction ordonnant l'arrêt. Vous avait-on informés des faits et vous a-t-on signalé les réunions de cette fin de semaine? À votre avis, n'aurait-il pas été un peu plus prudent de la part du gouvernement de vous réunir la semaine précédente de façon que vous ayiez une meilleure possibilité d'obtenir plus de coordonnées, de mieux comprendre ce que représentait tout le porte-feuilles de prêts et, par conséquent, d'être mieux en mesure de parvenir à une décision sur une formule possible.

M. A. Taylor: Ma foi, monsieur de Jong, vous revenez encore à ce rapport du *Federal Reserve Board* américain que, je vous l'ai dit, nous n'avons pas vu. Je répète que nous ne l'avons jamais vu. Même aujourd'hui, je ne connais pas le contenu de ce rapport. Vous semblez supposer ensuite que ce rapport aurait dû entraîner une réunion plus tôt afin que l'on puisse mieux réfléchir à la question. Si nous avions eu en effet ce rapport et s'il contenait les renseignements que vous semblez supposer, je répondrai par l'affirmative. Or nous n'en savions rien; nous n'avions aucun renseignement sur le rapport américain.

M. de Jong: On peut supposer que le gouvernement ou l'inspecteur était au courant de ces renseignements ou aurait dû l'être lorsqu'il a réuni le groupe de soutien.

M. A. Taylor: Je crois en effet que les résultats de l'inspection du *Federal Reserve Board* étaient connus cette fameuse fin de semaine. Dans les circonstances, le contraire serait étonnant. Mais je n'en connais pas les dates et je ne puis vous dire s'il eut été raisonnable ou non de penser que ce rapport avait été déposé ou si c'était même possible. Sait-on d'ailleurs si ce rapport peut entrer au Canada? Je ne sais pas, je ne sais pas exactement quelle est la situation . . .

M. de Jong: Du moins des renseignements tirés de ce rapport. D'après ce que je comprends, des représentants du *Federal Reserve Board* ont eu des entretiens avec Edmonton et Ottawa, et si le rapport n'a pas été officiellement communiqué aux autorités canadiennes, les renseignements qu'il contenait . . .

Le président: Monsieur de Jong, vous êtes injuste vis-à-vis de vos collègues.

Je vais demander à monsieur Leblanc de poser une question et je devrai interrompre ensuite. Monsieur Leblanc.

[*Text*]

M. Leblanc: Je comprends que l'opposition essaie de faire cet après-midi le procès de ce qui s'est passé dans le cas de la Banque commerciale. D'après vous, serait-il possible d'avoir une assurance-dépôts pour la totalité des dépôts? D'après vous, est-ce que ce serait possible, et quel impact cela aurait-il sur les banques et sur l'économie canadienne?

• 1715

Mr. Frazee: I do not have those numbers, but my instinct tells me it would be completely out of the question. There is no way it could be afforded, because the nature of insurance is that you provide for the total risk, and I just do not think that is possible. Also, I would suggest that is interfering with the market system. I believe in deposit insurance to protect the smaller, perhaps unsophisticated, investor, particularly when you have a lot of financial institutions, some of them large, some of them small. I think larger depositors should be knowledgeable enough that they are prepared to pick and choose and recognize that the higher returns normally mean higher risks and that is the way the marketplace works. I do not know who would pay for this, other than the very people who are the customers of the financial institutions; and I do not think they would appreciate the higher cost involved.

M. Leblanc: Ce serait peut-être un choix qui donnerait plus de crédibilité à notre système bancaire canadien. Bien sûr, ce contrôle-là serait payé par les banques elles-mêmes. Les banques pourraient avoir un fonds plus important pour protéger leurs déposants. Les banques pourraient aussi, en même temps, établir des règles du jeu plus sévères au sein de leur propre institution, ce qui donnerait un système bancaire vraiment excellent au Canada. C'est dans ce sens-là que je pose ma question. C'est sûr que les banques auraient de nouvelles règles du jeu, de nouveaux règlements pour appuyer ce nouveau système.

Mr. Frazee: I would like to make one statement when you talk about establishing the credibility, the reputation, of the Canadian banking system. I travel widely, world-wide, and I do not think there is any banking system in the world that has a better reputation, and has enjoyed this reputation for many, many years, than the Canadian banking system. There is no doubt that in recent times, in the depth of the recession, a lot of our customers have had problems; and when the customers have problems, it is reflected in the amount of write-offs we have. But I think we have performed exceptionally well under these particular circumstances. The strength of the major banks in this country and the viability of them have not been threatened, in spite of the blows we have suffered. And this is done with an insurance scheme that had a limit of $20,000, and more recently $60,000.

There is just not that much money available to establish an insurance fund that would cover all these eventualities. The proof of that is that the CDIC is now facing a deficit of $1.2 billion, $1.3 billion, or something like that; and that is largely because of one incident, whereby it paid off all depositors. That gives you an idea of what it requires if you have in mind fully insuring all the members of the CDIC. It is not just the

[*Translation*]

Mr. Leblanc: Mr. Leblanc, I understand that the Opposition is attempting to find what has happened in the case of the Commercial Bank. According to you, would it be possible to have a deposit insurance covering all deposits? Would it be possible and what impact could it have on the banks and the Canadian economy?

M. Frazee: Je n'ai pas les chiffres, mais je crois pouvoir dire que c'est absolument hors de question. Ce serait absolument impossible car la nature même de l'assurance est de couvrir la totalité du risque si bien que je ne pense pas que ce soit possible. D'autre part ce serait intervenir dans le système du marché. Je crois à l'assurance-dépôts lorsqu'il s'agit de protéger le petit investisseur qui ne s'y connaît peut-être pas très bien, particulièrement lorsqu'il y a beaucoup d'institutions financières, certaines qui sont très grandes et d'autres plus petites. Par contre les déposants les plus importants devraient s'y connaître suffisamment pour être prêts à choisir et à comprendre que plus les bénéfices sont élevés plus il y a normalement de risques et que c'est le jeu du marché. Sinon, je ne sais pas qui paierait ce système, sinon ceux qui sont clients des institutions financières; et je ne suis pas sûr qu'ils apprécieraient.

Mr. Leblanc: It might be a choice that would give more credibility to our Canadian banking system. Of course, this would have to be paid by the banks themselves. They could have a larger fund to protect their depositors. They could also, at the same time, set up more stringent rules within their own institution which would give Canada a really excellent banking system. It is in this context that I am asking this question. It is obvious that the banks would have to have new rules, new regulations, to support such a new system.

M. Frazee: Je ferai une remarque à propos de la crédibilité et de la réputation du système bancaire canadien. Je voyage beaucoup dans le monde entier et je ne pense pas qu'il y ait dans le monde un système bancaire qui ait meilleure réputation depuis de très nombreuses années que le système bancaire canadien. Il ne fait aucun doute que récemment, au fin fond de la récession, beaucoup de nos clients ont connu des problèmes; or, lorsque les clients ont des problèmes, cela se reflète dans nos pertes. Je crois toutefois que nous nous en sommes exceptionnellement bien tirés dans les circonstances. La force des grandes banques au Canada et leur viabilité n'ont pas été menacées malgré tous les coups que nous avons essuyés. Et tout cela s'est fait avec un système d'assurance dont la limite était de 20,000$ et est maintenant de 60,000$.

Il n'y a tout simplement pas suffisamment d'argent pour constituer un fonds d'assurance qui couvrirait toutes ces éventualités. La preuve est que la Société d'assurance-dépôts du Canada a maintenant un déficit de 1,2 milliard de dollars, 1,3 milliard ou quelque chose du genre; et cela est largement dû à un incident. Elle a remboursé tous les déposants. Cela vous donne une idée de ce qu'il faudrait pour assurer pleine

[*Texte*]

banks. It is also the trust companies, the loan companies, who are involved. I would have to have an actuary, I guess, work out the numbers, but it is just not practical; it is not possible.

And I do not think it would add one iota to the credibility or the reputation of the Canadian banks, particularly the major ones that are involved in international business, if they were insured 100%. When the CDIC was first introduced, many of the large banks, or their principal spokesmen at that time—and it was before my time—said that all it represented was a subsidy by the large, safe institutions for those that were smaller and not quite so safe. I am not going to suggest that I am repeating that today for any particular purpose, but I do not think it would benefit us at all, and it would cost our customers and cost them dearly to have this kind of protection.

• 1720

The Chairman: Thank you very much, Mr. Frazee and the Royal Bank of Canada, for coming before us. Your presentation is most excellent. Perhaps we will see you again, Mr. Taylor.

Mr. A. Taylor: I understand.

The Chairman: We will adjourn for a minute, and then we have as our next witnesses Eaton Bay Financial Services.

• 1721

• 1723

The Chairman: Our witnesses now are Mr. W.R. Livingston, President of Eaton Bay Financial Services, and Mr. D.A. Wright, Vice-President and Chief Accountant.

Mr. Livingston, I think you have been apprised of the rules of how we operate. We have your brief, and we are appending it to today's meeting. We would like you very briefly to tell us a few things we should know about your operation and perhaps come to grips with some of the problems you face in analysing the green paper and the technical paper and of course the CDIC matter so we can get on to questioning. If you could do that, that would be great.

Mr. W.R. Livingston (President, Eaton Bay Financial Services): Thank you, Mr. Chairman.

I will only take a few minutes at the outset. We have within our organization both a life insurance company and a trust company together with a mutual fund operation, all under the orbit of what you would call under the green paper a financial holding company.

The Chairman: A holding company.

Mr. Livingston: We support the briefs which have been previously or will be presented by both the trust industry and life industry, and I do not propose to go into any of the

[*Traduction*]

ment tous les membres de la Société d'assurance-dépôts. Ce ne sont pas simplement les banques. Ce sont également les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt. Je crois qu'il faudrait qu'un actuaire calcule cela, mais ce n'est vraiment pas une proposition réaliste. Ce n'est tout simplement pas possible.

Et je ne pense pas que cela ajouterait un iota à la crédibilité ou à la réputation des banques canadiennes, en particulier des grandes banques qui ont des activités internationales. Lorsque la Société d'assurance-dépôts du Canada a vu le jour, nombre des grandes banques, ou leurs principaux porte-parole d'alors—et c'était juste avant que j'arrive—ont déclaré que cela revenait en fait à une subvention des grandes institutions sûres à celles qui étaient moins sûres et moins importantes. Je ne veux pas dire que je le répète aujourd'hui dans un but particulier, mais je ne pense pas que cela nous servirait en quoi que ce soit et, en tout cas, ce genre de protection coûterait très cher à nos clients.

Le président: Merci, monsieur Frazee et vos collègues de la Banque Royale du Canada, d'avoir comparu devant nous. Votre mémoire était excellent, et nous aurons peut-être l'occasion de vous revoir, monsieur Taylor.

M. A. Taylor: Peut-être.

Le président: Nous allons faire une brève pause, avant de passer à nos témoins suivants, la Société *Eaton Bay Financial Services*.

Le président: Nous allons maintenant entendre M. W.R. Livingston, président de *Eaton Bay Financial Services*, et M. D.A. Wright, vice-président et chef comptable.

Monsieur Livingston, vous avez je pense été informé de la façon dont nous procédons ici. Nous avons votre mémoire entre les mains, et nous l'annexerons à notre compte rendu d'aujourd'hui. Nous vous prions cependant de nous exposer brièvement ce que vous avez à nous dire en abordant éventuellement les problèmes que vous posent le Livre vert et le document technique, sans oublier bien sûr la question de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Je vous remercie à l'avance de votre collaboration.

M. W.R. Livingston (président de la *Eaton Bay Financial Services):* Merci, monsieur le président.

Permettez-moi de vous dire, en quelques mots, que notre société regroupe une compagnie d'assurance-vie et une société de fiducie, ainsi qu'un fonds mutuel, et que ces trois sociétés sont coiffées par ce que le Livre vert qualifierait de société de portefeuille.

Le président: Une société de portefeuille.

M. Livingston: Nous appuyons les mémoires qui ont été ou qui seront présentés par l'industrie de la fiducie et celle de l'assurance-vie, et je n'ai pas l'intention ici d'entrer dans les

[*Text*]

specifics because you have already dealt or will be dealing with those. Rather, the purpose of our appearance today is to highlight the fact that there are differences between the intercompany transactions in services as contrasted with the intercompany transactions in assets.

The model of our company was developed in 1970 and the objectives we had then have marked similarity to certain of the general principles which are enunciated in the green paper of today, particularly the innovation and the efficiency of both product development and the delivery of product as you have stated in the green paper and, secondly, the enhancing of the convenience of the delivery and the options available to those customers, together with the holding company concept, as I mentioned.

• 1725

Our purpose then, and continues now to be the same, has been to provide a comprehensive financial service to an average Canadian consumer. The details of how that is done are outlined in the brief. I might touch on a couple of salient points in a minute. But fundamental to how it is done is the centralization of all the services and the expenses of those services through the holding company, and the use of certain of the resources from our parent company, which is Eaton's of Canada.

They have been the essential features of the operations right from the outset. We think they have been successful, as evidenced by the acceptance of customers who have followed through on what we call one-stop financial shopping—total financial services or call it what you may—and our customer base has been developing from that service over the 15 years we have been in operation. Throughout all that time, the way in which we provide these services, the way in which we allocate the expenses, etc. of all those services, have been subject to the scrutiny of the regular examinations of the Department of Insurance and appropriate government bodies, and have always been accepted fully by those bodies.

Therefore, our concern, and I suppose, therefore, our reason for appearing here today is that we feel it would be very contrary to the basic intentions of the green paper, as enunciated in the document, and that, if restrictions on the self-dealing of transactions in services prevented the delivery of this product, then it would be detrimental to the Canadian consumer.

We have been doing this in the way we have described in the brief for the past 15 years. We would certainly hope to continue to do it. We see that some of the details in the green paper would make it very questionable as to whether we would do it in precisely the way it has been done in the past. And yet, throughout that whole period we have done it both to the benefit of the consumer, measured by the examinations, etc. of the regulatory authorities.

Within the brief, which I believe all members have, Mr. Chairman, we outline a little bit about the background of the company. One thing I should comment particularly on today Eaton Bay Financial Services and, similarly, on each of the subsidiary companies. Just prior to the writing of this brief,

[*Translation*]

détails étant donné que vous en avez déjà longuement parlé. Je me propose plutôt de souligner aujourd'hui les différences qui existent entre le transfert de services et le transfert d'actifs au sein d'une même compagnie.

La structure de notre société a été établie en 1970, et les objectifs que nous avions alors ressemblent nettement à certains des principes généraux du Livre vert, surtout en ce qui concerne l'innovation et l'efficacité des services de mise au point et de livraison des produits, la mise en valeur des modalités de livraison, les options offertes aux clients et, bien sûr, le concept de la société de portefeuille.

Depuis la création de notre société, notre objectif est d'offrir une gamme de services financiers aussi large que possible au simple consommateur canadien. Notre mémoire vous donne plus de détails à ce sujet. Avant de vous exposer brièvement notre façon de faire, je dois vous dire que la caractéristique fondamentale de notre structure est la centralisation financière et administrative de tous les services dans la société de portefeuille, et le recours à certaines ressources de notre société mère, à savoir *Eaton's of Canada*.

Voilà donc, en quelques mots, les caractéristiques essentielles de notre structure. Elles nous ont permis d'avoir du succès, à en juger par le nombre de ceux qui sont devenus clients de ce qu'on appelle un omni-marché, et depuis 15 ans, notre clientèle n'a cessé de s'élargir. Pendant toute cette période, le Département des assurances et les organismes gouvernementaux appropriés ont pu vérifier les mécanismes que nous avons mis en place pour assurer ces services, allouer les dépenses, etc., et ces organismes les ont toujours agréés.

En conséquence, si nous comparaissons aujourd'hui devant vous, c'est parce que nous sommes convaincus que l'imposition de restrictions aux transactions intéressées risque d'empêcher la livraison du produit, ce qui nuirait aux consommateurs canadiens et serait parfaitement contraire aux objectifs fondamentaux du Livre vert.

Depuis 15 ans, nous fonctionnons de la manière dont nous le décrivons dans le mémoire, et nous espérons bien pouvoir continuer à le faire. Certaines propositions du Livre vert nous obligeraient peut-être à changer certains de nos mécanismes, mais je peux vous assurer que depuis 15 ans, nous avons toujours agi dans l'intérêt du consommateur, à preuve l'approbation que nous ont toujours donnée les responsables de la réglementation.

Notre mémoire, qui a été distribué à tous les membres du Comité, je pense, donne un bref historique de notre société. J'aimerais ajouter quelques précisions en ce qui concerne la *Eaton Bay Financial Services* et chacune des filiales. Peu de temps avant la préparation de ce mémoire, Eaton's a acheté

[*Texte*]

Eaton's acquired the full interest of The Bay and, previously, Eaton's had been the sole shareholder in the company. So now it is back to where it was seven or eight years ago.

We provide all the services through the holding company for both the life insurance, the trust, and the funds management company, as I mentioned. We provide some general insurance—the personal lines, the consumer lines—through the Eaton Bay Insurance Company, but it is owned by the Scottish and York group.

Through the department store, we utilize a number of services which are important for the convenience of that consumer. They include the use of paying premiums through the credit card amd certain account lists which we send material to. We have our locations within the retail stores themselves and we use certain data communication or computer facilities.

We have grown from a very small operation initially in 1970. Today we have some 300,000-odd customers, roughly $2 billion in assets which are administered for those customers.

As I mentioned, the success of the concept has been very importantly dependent upon the integration of these services and on the use of the resources through Eaton's. I think, as we mentioned in the bottom part of page 2, there is a very important distinction between these transactions and services as contrasted with the transaction in assets.

As a matter of policy, we do not lend money from the regulated companies—the life or the trust companies—to the parent company or to Eaton's of Canada itself. We do certain things between companies which I will mention in a minute, and we do this through the operating agreements which are in existence between all of the companies.

• 1730

Pages 3 and 4 I think just describe roughly the types of services we provide—at the bottom of page 4 how the services are provided to the public through our marketing. I think perhaps of importance to the committee is on page five, how we allocate the expenses of these services, which is done through a series of marketing agreements on page 5 and management agreement for those various housekeeping services together with the investment and the mortgage facilities agreement.

We avoid, we believe, any conflicts of interest among the different groups by having independent management staff in each of the groups. We supplement that through an executive committee of the board as well as the boards of the whole in order to prevent any cross-subsidizing of one line of coverage versus the other. Of course it goes without saying that all of this has been and would continue to be subject to the scrutiny of the regular periodic examinations from the government. So we believe all the rules and all the tests are there to prevent any problems of self-dealing. But the way in which I have outlined it to you seems to have conflict in some parts of the

[*Traduction*]

toutes les actions de La Baie, alors qu'il en était auparavant le seul actionnaire. Nous nous retrouvons donc maintenant sept ou huit ans en arrière.

Nous assurons tous nos services par l'intermédiaire de la société de portefeuille, que ce soit les services d'assurance-vie, de fiducie ou de gestion de fonds. Nous offrons quelques services d'assurance, notamment pour les particuliers et les consommateurs, par l'intermédiaire de la *Eaton Bay Insurance Company*, mais celle-ci appartient au groupe *Scottish and York*.

Par l'intermédiaire du grand magasin, nous offrons un certain nombre de services que le consommateur semble beaucoup apprécier. Je veux parler de la possibilité de payer les primes avec la carte de crédit et de l'utilisation de certaines listes de compte. Nos bureaux sont situés à l'intérieur même des grands magasins Eaton's, dont nous utilisons certains équipements de communication et de traitement des données.

En 1970, nos activités étaient très limitées, mais aujourd'hui, nous comptons à peu près 300,000 clients, avec un actif d'à peu près deux milliards de dollars que nous administrons en leur nom.

Le succès de cette opération dépendait dans une très grande mesure de l'intégration de ces services et de l'utilisation des ressources des magasins Eaton's. C'est pour cela que nous disons, au bas de la page 2, qu'il est très important de faire la distinction entre le transfert de services et le transfert de biens au sein d'une même compagnie.

Nos sociétés réglementées, c'est-à-dire la compagnie d'assurance-vie et la société de fiducie, n'ont pas le droit de prêter de l'argent à la société mère ou à *Eaton's of Canada* elle-même. Les transactions que nous avons d'une compagnie à l'autre, et dont je vous parlerai tout à l'heure, se font dans le cadre d'ententes d'exploitation qui ont été signées par toutes les compagnies.

Aux pages 3 et 4, nous décrivons tout simplement le type de services que nous offrons et, au bas de la page 4, notre système de commercialisation. La page 5 vous semblera peut-être particulièrement intéressante, puisqu'il y est question de la façon dont nous allouons les dépenses relatives à ces services; nous avons toute une série d'ententes de commercialisation et d'ententes de gestion applicables à l'administration des services d'investissement et d'hypothèque.

Nous réussissons à éviter tout conflit d'intérêts entre les différents groupes en invitant des cadres indépendants à siéger dans chacun de ces groupes. De plus, nos avons un comité exécutif du conseil d'administration ainsi que le conseil dans son ensemble qui empêchent qu'un type de couverture ne serve à subventionner l'autre. Il va sans dire que tous ces mécanismes ont toujours été soumis à l'examen périodique du gouvernement, et qu'ils continueront à l'être. Nous estimons donc que nous avons tous les règlements et mécanismes voulus pour éviter les transactions intéressées. Cependant, notre structure actuelle semble aller à l'encontre de certaines propositions du

[*Text*]

green paper. We felt we should put that picture in front of you. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Livingston. Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Livingston, I would just like to ask a few questions around your personal loan portfolio. First of all, is that the only lending you do? You do not do any commercial lending?

Mr. Livingston: The lending we do is basically in two parts. We are a substantial mortgage lender on various forms of personal real estate, and in addition on certain commercial and other types of real estate; that is the biggest part of our lending. We do certain personal lending, but it is essentially for RSP-related types of lending, and it is a very small part of our total.

Mr. Attewell: Roughly what is the size of the first category you mentioned, in millions?

Mr. Livingston: About $750 million.

Mr. Attewell: And what would the split be between consumer and commercial lending?

Mr. Livingston: I cannot give you an exact number, but my guess would be something in the order of one-third would be commercial and two-thirds in consumer. By legislation requirements we must have a certain percentage of the mortgages in residential loans.

Mr. Attewell: Could you share with us some of the policies and guidelines you have in terms of lending on the commercial side? What would your largest commercial loan be, for instance, currently?

Mr. Livingston: We would go as high as $10 million for our individual retention within our holding group of companies, with all the groups of companies.

Mr. Attewell: Up to $10 million with any one borrower?

Mr. Livingston: No, no—in aggregate.

Mr. Attewell: In aggregate. What would your largest loan be now?

Mr. Livingston: Now? I cannot give you an exact number. My guess would be somewhere between $7.5 million to $8.5 million, in that range.

Mr. Attewell: What type of commercial enterprises are they? Are they condominiums, are they shopping centres?

Mr. Livingston: They could be condominiums, they could be shopping centres, they may be certain forms of office or industrial building real estate, and in some instances hotels and smaller motels.

Mr. Attewell: And what is your strategy as far as geographic diversification? Just where are these assets?

[*Translation*]

Livre vert, et c'est pour cela que nous tenions à vous exposer la situation. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Livingston. Monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président. Monsieur Livingston, j'aimerais simplement vous poser quelques questions au sujet de votre portefeuille de prêts personnels. Tout d'abord, j'aimerais savoir si vous vous limitez aux prêts personnels. Vous n'octroyez pas de prêts commerciaux?

M. Livingston: Les prêts que nous octroyons peuvent se diviser en deux catégories; d'une part, nous sommes un important fournisseur d'hypothèques pour toutes sortes de biens immobiliers personnels, et d'autre part, nous accordons des prêts à des entreprises ainsi que pour d'autres investissements immobiliers. Voilà pour l'essentiel de nos activités de prêts. Nous accordons quelques prêts personnels, mais ils sont généralement associés à des régimes d'épargne—retraite et représentent un pourcentage très limité de l'ensemble des prêts que nous octroyons.

M. Attewell: La première catégorie dont vous avez parlé représente à peu près combien de millions de dollars?

M. Livingston: Environ 750 millions de dollars.

M. Attewell: Comment cette somme se répartit-elle entre les prêts à la consommation et les prêts commerciaux?

M. Livingston: Je ne pourrais pas vous donner un chiffre exact, mais je crois que le tiers de cette somme correspond aux prêts commerciaux et les deux tiers aux prêts à la consommation. La loi nous oblige à consacrer un certain pourcentage à des hypothèques résidentielles.

M. Attewell: Quelles procédures et directives appliquez-vous aux prêts commerciaux? Par exemple, quel plafond avez-vous fixé aux prêts commerciaux?

M. Livingston: Nous pouvons aller jusqu'à 10 millions de dollars compte tenu de notre réserve individuelle au sein du groupe.

M. Attewell: Jusqu'à 10 millions de dollars pour un seul emprunteur?

M. Livingston: Non, au total.

M. Attewell: À combien s'élève le prêt le plus important que vous ayez accordé?

M. Livingston: En ce moment? Je ne pourrais pas vous donner un chiffre exact, mais je crois que ce prêt se situe entre 7,5 et 8,5 millions de dollars.

M. Attewell: De quel type d'entreprises commerciales s'agit-il? D'appartements en copropriété, de centres commerciaux?

M. Livingston: Il s'agit peut-être d'appartements en copropriété, de centres commerciaux, d'immeubles de bureaux ou d'entrepôts, parfois même d'hôtels et de petits motels.

M. Attewell: Quelle est votre stratégie sur le plan de la diversification géographique? Où se trouvent tous ces actifs?

[*Texte*]

Mr. Livingston: First of all, we are in operation in eight of the ten provinces. We basically are located where Eatons are strong or active in the retail side. We are not in all retail locations, but we follow the pattern of their retail locations. Secondly, we do diversify our investments, both real estate and other investments, geographically across the country.

• 1735

Mr. Attewell: What sort of profit measurement do you have within the company? Without disclosing any trade secrets, do you make money on each of those major portfolios, commercial and consumer?

Mr. Livingston: We are not in business not to make money. So let me put it that way first.

At various times in the cycle, the spreads will be wider or narrower, depending on circumstances; therefore, we may make more or less money in a given category. We will, from time to time, modify the different categories we are in.

Mr. Attewell: So through your services—you do not have any loss leaders? You make money on everything, do you?

Mr. Livingston: I would like to say that, but being honest . . . I would like to respond to your first question.

We have no deliberate loss leaders, by design. Sometimes a particular product will prove to be less profitable or more profitable, depending on some of the basic assumptions that we have made, or depending on the volumes we provide or do not provide for that particular product, related to our expenses for it.

Mr. Attewell: I would like to follow a second line for a minute.

Basically, if you had your druthers, your company, what would you like to see in the legislation that we are considering?

Mr. Livingston: We would like, basically, to continue what we are doing in the way that we are doing it. We want to provide, through a holding company, the various product lines as outlined in the brief. We want to do this through the integrated holding company route, where all of the expenses are then allocated out to the individual companies. There is a very considerable advantage to providing a centralized computer system,investment system—personnel offices services, a lot of those kinds of systems—for all the companies, and then allocate the cost of it to the individual companies.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Thank you, Mr. Chairman. How many of your customers, who, let us say, use your deposit facilities, would be employees of Eaton's?

Mr. Livingston: I cannot give you the precise number, but it is a very small percentage of the total.

[*Traduction*]

M. Livingston: Nous sommes implantés dans huit provinces sur 10. En règle générale, nous nous trouvons là où les magasins Eaton ont un chiffre d'affaires assez élevé. Nous n'avons pas des bureaux dans tous les magasins Eaton, mais nous n'allons pas ouvrir un bureau là où il n'y en a pas. Deuxièmement, nous diversifions nos investissements, à la fois au niveau de la nature de ces investissements (immobiliers et autres) et sur le plan géographique.

M. Attewell: Comment évaluez-vous vos profits? Sans divulguer des secrets commerciaux, pouvez-vous me dire si chacun de ces portefeuilles est rentable, et je veux surtout parler des prêts commerciaux et des prêts à la consommation?

M. Livingston: Si nous sommes dans les affaires, c'est pour faire de l'argent. Voilà pour ma première réponse.

La situation évolue constamment, selon les circonstances. En conséquence, il se peut qu'à un moment donné, une catégorie soit moins rentable que l'autre, et vice versa.

M. Attewell: Donc, tous vos services sont rentables.

M. Livingston: J'aimerais pouvoir l'affirmer, mais franchement . . . Permettez-moi de répondre à votre première question.

Nous ne faisons pas de ventes à perte délibérées. Il arrive parfois qu'un produit soit plus ou moins rentable, selon les hypothèses que nous avons arrêtées au départ, les quantités que nous en écoulons ou le budget que nous lui avons alloué.

M. Attewell: Permettez-moi de passer rapidement à autre chose.

En résumé, quelles recommandations pouvez-vous nous faire en ce qui concerne le projet de loi que nous étudions?

M. Livingston: De façon générale, nous voulons continuer à faire ce que nous faisons, de la façon dont nous le faisons. En d'autres termes, nous voulons continuer à offrir, par l'entremise d'une société de portefeuille, les différents services que nous décrivons dans notre mémoire. Nous voulons conserver ce modèle de la société de portefeuille intégrée, ce qui nous permet de centraliser toutes les dépenses pour ensuite les allouer à chacune des compagnies. Il est nettement avantageux de centraliser le système informatique, le système d'investissement, le personnel, les bureaux, etc., et ensuite en répartir les coûts aux différentes compagnies membres.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: Merci, monsieur le président. Parmi vos déposants, combien sont des employés de *Eaton's*?

M. Livingston: Je ne pourrais pas vous donner de chiffre exact, mais cela représente un très faible pourcentage du total.

[*Text*]

I really do not have the accurate number, but in the order of 10% to 15% would probably be on the high side.

Mr. de Jong: What about in the . . .

Mr. Livingston: That is for all of our different products.

Mr. de Jong: Including the life insurance . . .

Mr. Livingston: Yes.

Mr. de Jong: —and pension . . .

Mr. Livingston: Yes.

Mr. de Jong: —company pension scheme . . .

Mr. Livingston: And the mutual funds. Excuse me, not the company pension scheme because there is a pension plan for the employees and that is not a part of our direct responsibility per se.

We advise on the investment management of it, but we do not include those or consider those to be customers in that sense of the word.

Mr. de Jong: Okay. But in terms of deposit and life insurance programs and so forth, you are saying around 10%?

Mr. Livingston: I would say 10% to 15% would be the range.

Mr. de Jong: Right. What about in terms of your personal loans? Do you have any idea of what percentage of that would be to Eaton's customers?

Mr. Livingston: No, we do not identify it. It would be considerably smaller than the 10% to 15% that I have used.

When we make a personal loan, there are two categories. One is a mortgage . . .

Mr. de Jong: Yes.

Mr. Livingston: —if you consider that to be a personal loan, and the other is what I tend more to consider as a personal loan; that is, a loan to make some RSP purchases.

Mr. de Jong: Oh, I see.

Mr. Livingston: Contributions.

Mr. de Jong: Okay. Do you make personal loans in terms of buying consumer goods?

Mr. Livingston: No, we do not.

Mr. de Jong. I was just asking these questions, in terms of the relationship between the various . . .

Mr. Livingston: Those loans to buy consumer goods are made through the retail operation, and we have no responsibility or no part of that at this juncture at all.

• 1740

Mr. de Jong: Right. And you are able to separate those functions?

[*Translation*]

Je n'en ai pas le chiffre exact ici, mais cela ne dépasse certainement pas 10 ou 15 p. 100.

M. de Jong: Et . . .

M. Livingston: Et je veux parler de l'ensemble de nos services.

M. de Jong: Y compris l'assurance-vie . . .

M. Livingston: Oui.

M. de Jong: . . . et les régimes de pension . . .

M. Livingston: Oui.

M. de Jong: . . . le régime de pension de la société . . .

M. Livingston: Et les fonds mutuels. Excusez-moi, cela ne comprend pas le régime de pension de la société, car il y a un régime de pension spécial pour les employés, dont nous ne sommes pas les responsables directs.

Certes, nous pouvons faire des propositions de placement de cette caisse de retraite, mais nous n'incluons pas les bénéficiaires de ce régime dans notre clientèle en tant que telle.

M. de Jong: Bien. Toutefois, en ce qui concerne les services de dépôt, d'assurance-vie, etc., vous dites qu'ils représentent à peu près 10 p. 100.

M. Livingston: Entre 10 et 15 p. 100, je crois.

M. de Jong: Bien. Et les prêts personnels? Quel pourcentage de vos prêts personnels est-il accordé à des clients de *Eaton's*?

M. Livingston: Nous n'avons pas cette statistique. Elle serait probablement bien inférieure aux 10 à 15 p. 100 que je vous ai mentionnés tout à l'heure.

Nos prêts personnels se divisent en deux catégories. D'une part, il y a les hypothèques . . .

M. de Jong: Oui.

M. Livingston: Si vous considérez qu'une hypothèque est un prêt personnel, et d'autre part, vous avez ce que je considère comme un vrai prêt personnel, par exemple pour faire un versement sur un régime d'épargne-retraite.

M. de Jong: Je vois.

M. Livingston: Ou des contributions, plutôt.

M. de Jong: Bien. Accordez-vous des prêts personnels pour l'achat de biens de consommation?

M. Livingston: Non.

M. de Jong: Je vous posais cette question étant donné la relation qui existe entre . . .

M. Livingston: Les prêts destinés à l'achat de biens de consommation sont accordés par l'entremise du magasin, et nous n'avons aucune responsabilité à cet égard.

M. de Jong: D'accord. Et vous pouvez séparer ces fonctions?

[*Texte*]

Mr. Livingston: Yes, 100%.

The Chairman: Mr. Lanthier.

M. Lanthier: Monsieur, la dernière question de M. de Jong était intéressante. Vous pouvez séparer à l'intérieur deux fonctions totalement différentes. Vous avez un cloisonnement, un *Chinese wall*. C'est-à-dire que vous exploitez un système qui comporte un *Chinese wall*. Vous séparez les activités de prêts et les activités de prêts à la consommation. Pouvez-vous nous parler de votre expérience?

Mr. Livingston: The consumer loan to purchase commodities, furniture or whichever kind of an article it may be, is part of the retail complex at this point in time. Therefore, if you go into the store to purchase a furniture set, you do so; you then complete your consumer lending credit or whatever practices it may be.

However, if you come to acquire a mortgage on your home, that is a totally different kind of a transaction. It requires a person to go out and appraise the property, to examine all of the different things, to take care of the financial data, etc. Those are two completely separate... Those are Chinese walls, in your description. So we have kept them separate, to answer your question.

M. Lanthier: Il n'y a pas d'osmose de renseignements d'une partie à l'autre. C'est complètement séparé. Comment faites-vous pour tenir ces renseignements-là complètement séparés? N'êtes-vous pas tentés parfois d'aller chercher des renseignements confidentiels dans une partie pour vous en servir dans l'autre?

Mr. Livingston: I suppose if you are honest you can always say you might be tempted. If we were tempted, we would not be permitted to do so because of the long-standing policy which Eaton's of Canada have had and which we in Eaton Financial have of not doing that kind of a thing. We do not do it.

M. Lanthier: Cela veut dire que vous n'avez pas besoin d'une réglementation pour avoir ces cloisons étanches. C'est simplement dans le but ultime de maintenir votre réputation que vous le faites. Ce n'est pas une réglementation qui pourrait vous forcer à le faire.

Mr. Livingston: I think that is right. We do not do it, but there is no regulation today, I suppose—although I would ask Mr. Wright to confirm this if he could—which perhaps would preclude research. We have not done it in the same way we do not lend money from our regulated companies up to the holding company or up to the parent company. It is a matter of our company policy not to do so.

M. Lanthier: Je crois que cela prouve à notre Comité que le régime de cloisons étanches peut exister dans les institutions financières.

Je voudrais maintenant vous poser une question particulière sur votre mémoire. Votre clientèle déposante est-elle davantage féminine que masculine? Est-ce que vous avez déjà fait cette distinction-là chez vos déposants?

Mr. Livingston: I cannot give you a statistic on that. I just do not have it handy, but my first reaction would be no, they

[*Traduction*]

M. Livingston: Oui, à 100 p. 100.

Le président: Monsieur Lanthier.

Mr. Lanthier: Mr. de Jong's last question ws a very interesting one. You can separate two totally different functions. You have a Chinese Wall, or rather your system includes a Chinese Wall. You separate the loan activities and the consumer loans. Could you tell us how you do it?

M. Livingston: Les prêts à la consommation pour les meubles, les produits de base, font partie du commerce de détail. Donc, si vous allez dans notre magasin pour acheter des meubles, vous faites votre choix, et vous payez selon votre habitude, peut-être avec une carte de crédit.

Mais si vous voulez une hypothèque sur votre maison, la transaction est tout a fait différente. Il faut faire évaluer la propriété, il faut vérifier toutes sortes de choses, il faut des données financières, et ainsi de suite. Ce sont deux fonctions totalement différentes. Ce sont des cloisonnements, d'après votre description. Alors, pour répondre à votre question, nous avons séparé ces deux fonctions.

Mr. Lanthier: So there is no seepage information from one part to the other. It is completely separate. How do you manage to keep it so? Are you not sometimes tempted to get confidential information from one section to use in another?

M. Livingston: Il faut être honnête et dire que l'on est peut-être tenté, mais même si nous avons cette tentation, cela nous est interdit par une politique très ancienne de la maison Eaton et des Services financiers Eaton. Alors, nous n'en faisons rien.

Mr. Lanthier: This means that you do not need regulations with respect to Chinese Walls. You do it because you wish to maintain your reputation. You are not forced to do through regulations.

M. Livingston: C'est exact. Nous ne le faisons pas, mais il n'y a pas de réglementation qui nous empêche de faire de la recherche—j'aimerais demander à M. Wright de confirmer ce fait. Nous ne l'avons pas fait, pas plus que nos compagnies réglementées ne prêtent à la société de portefeuille ou à la société mère. C'est notre politique.

Mr. Lanthier: I believe that this proves to our committee that the Chinese Walls can exist in the financial institutions.

I would now like to ask you a specific question on your brief. Do you have more women depositors than men? Have you studied this question?

M. Livingston: Je n'ai pas de statistiques, mais ma première réaction serait que non. Nous avons toute une gamme de

[*Text*]

are not. We have a wide variety of both men and women customers. They represent the broad mosaic of the average kind of a customer who would go into an Eaton's store, and, as I am sure you have seen, it is both men and women. We have no greater emphasises on one or the other. I think we are cross-section of the Canadian marketplace on that score.

• 1745

M. Lanthier: Quel est le profil type de votre déposant?

Mr. Livingston: The biggest common dominator of that profile is that it is a man or woman who is an average Canadian of average income band. It is not the most wealthy one; obviously it is not the welfare case. It is between that vast extreme. We feel that is a marketplace that needs service, that wants service, that has accepted the kind of service we have provided for the last 15 years through our mechanism. And we would propose to continue to serve it in that same way.

M. Lanthier: Excusez-moi, monsieur le président, mais je me méfie des commerçants quand ils disent que c'est quelqu'un de moyen. Quand vous dites que c'est un Canadien moyen, je suis persuadé que vous oubliez les nécessiteux. Êtes-vous capable de mettre un chiffre sur ce que vous appelez le revenu moyen? Est-ce que vous considérez que l'homme moyen fait 10,000$ par année ou 35,000$ par année? Quelle est votre moyenne?

Mr. Livingston: Mr. Wright has done some work in this before. Maybe he can be a little more precise, but our average would be somewhere in the $30,000 to $50,000 income range. It would not be the extreme high of whatever number is high, and it would not be the $10,000 one at low.

M. Lanthier: Monsieur le président, une dernière remarque. Le revenu moyen des Canadiens ne se situe pas entre 35,000$ et 50,000$ par année.

Mr. Livingston: I perhaps was imprecised in putting that way. What I meant to say is that we want to provide financial services to that broad spectrum of Canadians who are not at the very low end and who are not at the very high end. "Average" is a dangerous expression, because we can all drown in the stream with an average depth of 6 inches if it happens to be 16 feet in the center.

M. Lanthier: Quelqu'un nous disait récemment qu'avec 20,000$ d'assurance, on pouvait couvrir 94 p. 100 des déposants et, avec 75,000$, 99 p. 100 des déposants. Ces chiffres représentent-ils la réalité des déposants chez vous? Par exemple, combien de personnes ont des dépôts de moins de 20,000$ et combien de personnes ont des dépôts de moins de 60,000$?

Mr. Livingston: I cannot give you any precise numbers. In a general way, I can respond and say that we have many depositors who have less than $20,000. We do not have a great many depositors who have an excess of $60,000—we have some, but not a great many, because it is the nature of our customer.

[*Translation*]

clients féminins et masculins. La clientèle chez Eaton est féminine et masculine, et elle représente la personne moyenne. Nous ne mettons pas l'accent sur l'un ou l'autre sexe. Je pense que nous représentons tout le marché canadien.

Mr. Lanthier: Can you describe your typical depositor?

M. Livingston: C'est une Canadienne ou un Canadien moyen à revenu moyen. Ce n'est pas la personne la plus riche, et ce n'est pas la personne qui vit aux dépens de l'État. Le profit type se trouve entre ces deux extrêmes. Ce sont des gens qui veulent des services, et qui ont accepté le genre de services que nous fournissons depuis 15 ans. Nous avons l'intention de continuer à les servir de la même façon.

Mr. Lanthier: Excuse me, Mr. Chairman, but I am somewhat suspicious of merchants when they say that someone is average. When you say that it is an average Canadian, I am convinced that you are forgetting the needy. Can you give me a figure for what you call an average income? Do you consider that the average man makes $10,000 or $35,000 a year? What is your average?

M. Livingston: M. Wright a fait de la recherche dans ce domaine. Peut-être qu'il a des statistiques plus précises, mais notre moyenne se trouve entre 30,000$ et 50,000$ par année. Pour moi, les revenus moyens excluent les grands sommets, mais le chiffre de 10,000$ est un peu bas.

Mr. Lanthier: Mr. Chairman, one last comment. An average Canadian income is not between $35,000 and $50,000 a year.

M. Livingston: Je n'ai pas été très précis. Ce que je voulais dire, c'est que nous offrons des services financiers au grand nombre de Canadiens dont le revenu n'est ni très bas, ni très haut. Le mot «moyen» est très dangereux. On peut très bien se noyer dans un ruisseau dont la profondeur moyenne est de six pouces, pour peu qu'il y ait au milieu un chenal de seize pieds.

Mr. Lanthier: Somebody told us recently that with $20,000 of insurance, you can cover 94% of depositors, and with $75,000 of insurance, 99% of depositors. Are these figures true for your depositors? For example, how many people have deposits of less than $20,000, and how many people have deposits of less than $60,000?

M. Livingston: Je ne peux pas vous donner des chiffres précis. Je peux vous dire que nous avons beaucoup de personnes qui ont des dépôts de moins de 20,000$. Nous n'avons pas beaucoup de personnes qui ont des dépôts de plus de 60,000$. Nous en avons, mais pas beaucoup, ce n'est pas notre profil type.

[*Texte*]

M. Lanthier: Ceux qui ont des dépôts de moins de 20,000$ représentent-ils 90 p. 100 ou 60 p. 100 de vos déposants? Vous n'en avez aucune idée?

Mr. Livingston: It would be unwise on my part to give you an answer when I do not have enough detailed facts to be precise.

M. Lanthier: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Any questions, Mr. Riis? Then, Mr. de Jong.

Mr. de Jong: Just one question just to reiterate what I was trying to get at in my previous line of questioning. Essentially, sir, you are saying that the customers of your retail outlets do not get preferential treatment in terms of getting commercial personal loans, nor do customers of your financial institution get preferential treatment when buying commercial products at the retail outlets.

Mr. Livingston: Correct both ways.

Mr. de Jong: Both ways; there is no cross-over there. Okay, thank you.

• 1750

The Chairman: Since there are no other questions, Mr. Livingston, thank you very much for your presentation. Your group represents the classic financial holding company, multi-branch operation, doing all sorts of inter-company networking, and in a sense, I guess that is the kind of thing we are talking about in the green paper. Thank you very much.

Mr. Livingston: Thank you.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

Mr. Lanthier: Would the depositors with less than $20,000 represent 90% or 60% of your depositors? Do you have any idea?

M. Livingston: Il serait imprudent de vous donner une réponse quand je n'ai pas de précisions.

Mr. Lanthier: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Avez-vous des questions, monsieur Riis? Alors, passons à M. de Jong.

M. de Jong: J'aimerais continuer dans la même veine que tout à l'heure. Vous dites que, dans l'octroi de vos prêts commerciaux, vous n'accordez aucune préférence à la clientèle de vos magasins, pas plus que vous ne l'accordez à la clientèle de vos services financiers, dans l'achat des produits commerciaux dans les magasins.

M. Livingston: C'est exact, dans les deux cas.

M. de Jong: Dans les deux cas, il n'y a aucune préférence. D'accord, merci.

Le président: Il n'y a pas d'autres questions, monsieur Livingston, et je vous remercie de votre exposé. Vous représentez la société de portefeuille financière traditionnelle, avec des succursales multiples, avec des réseaux imbriqués, et c'est exactement le genre de société dont il est question au Livre vert. Merci beaucoup.

M. Livingston: Merci.

Le président: La séance est levée.

APPENDIX "FNCE-62"

August 12, 1985

TO: STANDING COMMITTEE ON
FINANCE, TRADE AND
ECONOMIC AFFAIRS
HOUSE OF COMMONS, OTTAWA
K1A 0A6

ATTENTION: MR. ROBERT VAIVE
CLERK

SUBMISSION OF HOUSEHOLD FINANCIAL CORPORATION LIMITED ON THE PROPOSALS FOR THE REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS

Household Financial Corporation Limited has indirectly through its subsidiaries, Household Finance Corporation of Canada, Household Realty Corporation Limited, Merchant Retail Services Limited and Household Trust Company, carried on a consumer finance business in Canada for over 60 years. It employs in excess of 1,000 people, operates 266 branches and has assets of in excess of $800,000,000. The Corporation is a wholly-owned subsidiary of Household Finance Corporation of the United States ("HFC") which, after its acquisition of Household Finance Corporation of Canada in 1933, was instrumental and influential in the development of the Small Loans Act of Canada and has participated with the various superintendents of insurance in the formulation and implementation of policies pertaining to the conduct of the consumer finance business in Canada. Household Trust Company was incorporated in October of 1975, has been carrying on business since the middle of 1980, is a trust company within the meaning of and subject to the terms of the Trust Companies Act of Canada and is registered to do business in all provinces of Canada and has, at the date hereof, 16 branches located in 9 of the 10 provinces. The financial institutions in the Household Canada group of companies have contributed substantially to the education of the users of consumer credit and

the development of new products that provide the less-advantaged consumer with credit facilities that otherwise would not have been extended by a chartered bank.

Preliminary Comment

We are encouraged in the review of the fundamental principles underlying the Government's policy in the financial sector and, in particular, in these changing and uncertain times, we concur that any legislation proposed in the area should:

(a) Promote competition, innovation and efficiency;

(b) Enhance the convenience and options available to customers in the market place;

(c) Broaden the sources of credit available to individuals and businesses; and

(d) Ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system.

Those financial institutions that are prepared to participate in the furtherance of these principles and are financially capable of seeing to their implementation should be encouraged and their efforts to date recognized.

General Comment

Each member of this Committee is familiar with the changes that have occurred since 1966 in the increase in credit extended to Canadian users, whether they be consumers, businesses, institutions or governments, and the increased dominance of the five major Schedule A chartered banks therein. The Bank Act was

restated as of the 1st of December, 1980. Since that time, repeated efforts at different times and in various forms have been made to restructure, revise, restate or amend the trust company legislation, the loan company legislation and the insurance company legislation of Canada and a number of its provinces. By far the most effective and thoughtful proposals have been, in our opinion, generated from the Department of Insurance of Canada, and we are encouraged that the proposals of the Minister of State (Finance) reflect, in part, the recommendations of Messrs. Humphreys, Hammond, McDonald and Page of the Department of Insurance. It is our recommendation that the three outstanding areas of legislation, namely, trust, loan and insurance statutes, be dealt with independently, expeditiously and with an appropriate degree of liaison that would permit these areas to form the subject matter of bills that would reflect current thinking, a recognition of the benefits of the past and an appreciation of the competitive position each type of entity is placed in with respect to the chartered banks.

The presence and the effective actions of the Canadian Deposit Insurance Corporation ("CDIC") have protected Canadian depositors in a number of situations involving trust companies, loan companies and at least one chartered bank. This protection, regardless of cost, is no substitute for a strong and enforceable restriction being imposed upon those aspiring to incorporate entities authorized to take deposits, which restriction would limit the deposit-taking right to those organizations that are strongly

financed and managed and directed by individuals of integrity knowledgeable in the field with a proven record of participation in and service to Canadian business and consumers.

Household Trust Company has entered into an agreement to manage and administer the assets of the only other federal trust company that is controlled by non-residents. Household Financial Corporation Limited is committed to the expansion of the operations of Household Trust Company and considers such expansion essential to the sustaining of its position as a progressive, consumer-oriented Canadian financial institution. It is capable of complying with or contributing to the principles set forth earlier in this submission and, with respect, should not be deprived in achieving these objectives as a result of its foreign control.

The Trust Companies Association of Canada has made a submission to this Committee which Household Trust Company has participated in the preparation of and approves. The specific comments on the proposals and the technical papers hereinafter set forth will avoid, as much as possible, any comments that are dealt with in the submission of the Trust Companies Association of Canada. However, in certain instances, it will be appreciated additional emphasis is required on behalf of Household Trust Company because of its unique position as the only foreign controlled federally incorporated trust company carrying on business in Canada.

Specific Comments

(1) Schedule C Banks

The concept of a Schedule C Bank appears to have developed in order to extend the commercial lending activity in a corporate group headed by a financial holding company if, and only if, all members of the corporate group are subject to federal control. In our opinion, it is insufficient to provide this additional investment capability, which is the essence of the business of the Schedule A banks, to a trust company in an indirect fashion. Such a concept is contrary to three of the principles set forth above and will merely place the trust companies at a competitive disadvantage to the chartered banks because of the increased costs and related party constraints that will be incurred or imposed in connection with financing, administering and operating a commercial lending activity carried on by a Schedule C bank.

It must be appreciated that trust companies are virtually starting out fresh in this field and, under the circumstances, should be encouraged rather than disadvantaged. The most effective way of opening the commercial lending door to the trust companies

is through their existing corporate entities. Each trust company seeking such a power could be required to attorn to the federal jurisdiction, thereby permitting the Minister to "ensure that commercial lending would be conducted under a consistent regulatory regime". (Technical Paper, page 3).

(2) Corporate Structure

A number of the recommendations set forth in the Proposals and the Technical Supplement limit or require the adjustment of the structures of any group of related financial institutions into a prescribed form. In part, these recommendations were intended to form the basis for the Schedule C Bank concept. Subject to compliance with the two criteria of

(a) attornment to the federal regulatory regime; and

(b) the maintenance of financial soundness;

a related group should be permitted a reasonable degree of flexibility in the manner in which the corporate group is structured and the methods employed in funding the requirements thereof.

The problems that we are attempting to resolve in the present and avoid in the future have been occasioned by three major factors:

(a) fluctuations in the economy and their attendant effects on interest rates and the market value of

investments;

(b) non-arm's length transactions with and without a fraudulent intent; and

(c) the antiquity of the legislation with which we are concerned.

It is impossible to control the fluctuations in the economy and it is impossible to apprehend or restrain in advance a cunning individual bent on a fraudulent endeavour from pursuing his chosen course of conduct. We can, however, set standards for directors and officers that will preclude such an individual from becoming involved in a federally regulated financial institution and we can restate the applicable legislation in modern terms and we can control non-arm's length transactions that are detrimental to depositors or the public investor.

These changes and controls should be sufficent to meet the requirements of Parliament and will leave the regulated companies with a degree of flexibility that will permit the development of new products and new methods of financing their operations.

By way of example, it would not, we submit, be necessary to restrict the borrowing activities of a financial holding company which has the function that Household Financial Corporation Limited now fulfils,from an active involvement in the borrowing of funds from the public. Where a trust company is a wholly-owned subsidiary

of a financial holding company, it is essential that the financial holding company be permitted to utilize its financial strength in obtaining funds in the market place to provide its trust company with its equity requirements.

We believe the intent of the Technical Supplement could be complied with and the necessary flexibility extended to financial holding companies with wholly-owned subsidiaries if compliance with the financial and liquidity requirements are effected:

(a) by the financial holding company on a consolidated basis; and

(b) by each wholly-owned subsidiary on an individual basis.

With respect to the character and fitness of directors and officers of financial institutions, it is interesting to recount a comment made by Mr. K. R. MacGregor, a former Superintendent of Insurance of Canada. Between 1919 and 1939, any applicant for incorporation of a trust company, a loan company or an insurance company had to appear before a predecessor of this Committee (the Banking and Finance Committee) to obtain the approval of the Committee to the incorporation by special act of the entity being applied for. As Mr. MacGregor stated, this was a time-consuming and expensive process, but it served effectively to

identify and weed out the unscrupulous individuals who were applying for the right to receive the deposits or premium payments of the public.

(3) Investments

It is difficult to comment on the topic of Investments alone as it affects so many areas including "Harmony with the Provinces" and with what the Ontario Ministry of Consumer and Commercial Relations has described as the "equals approach", namely where all corporations operating in Ontario will be required to adhere to essentially the same rules regardless of their jurisdiction of incorporation. A comparison of certain of the recommendations set forth in the Technical Supplement with those set forth in the Ontario draft of the Loan and Trust Corporations Act and the Bank Act is annexed hereto as Schedule "A".

The problem experienced by trust companies under existing legislation is that of investing depositors' funds in an increasingly competitive environment and obtaining the required security for the repayment or realization of the investment. We believe that consumer and commercial loans meet the investment criteria. By directing that commercial loans be made through an associated Schedule C bank, the government is not solving the problem of the trust companies in that the

deposits required by a trust company cannot, under existing law (Section 68.4 of the Trust Companies Act), and presumably will not, under any new legislation, be transferred to a related Schedule C bank for investment in commercial loans. There may be other purposes for a Schedule C bank, but it is essential, in our opinion, that this concept should not be suggested as a solution to the investment restrictions that are now imposed upon and still contemplated as being applicable to trust companies.

You will appreciate from the analysis set forth in Schedule "A" that the Banks have a tremendous advantage over what is proposed for trust companies in the Technical Supplement even if the concept of Schedule C banks is implemented. Schedule "A" also serves to illustrate the substantial differences between the Technical Supplement and the Ontario draft that will create operating problems for federal companies doing business in Ontario and create a double standard with respect to eligible investments which will have the effect of restricting rather than enlarging investment capabilities for federal trust companies.

(4) Foreign Ownership

The philosophy set forth in the Proposals for Discussion and the Technical Supplement with respect to foreign ownership of financial institutions appears to be twofold:

(a) to preserve the rights that exist at the present time

under applicable federal legislation which permits the incorporation of loan and trust companies and Schedule B banks by non-residents and foreign banks respectively, and the transfer of shares in such insititutions to non-residents as long as at the time of transfer, the institution was foreign controlled; and

(b) the imposition of a newer and more stringent rule with respect to Schedule C banks whereby no foreign controlled financial institution can incorporate or acquire a Schedule C bank.

From the Proposals and the Technical Supplement, it would appear that the primary purpose of the Schedule C banks is to provide a method by which a trust company or a loan company can carry on commercial lending activities through an affiliated company in a manner that is competitive with the Schedule A and Schedule B banks. If a Schedule C bank is to be an adjunct of a financial holding company rather than an independent commercial lender such as a Schedule B bank, it is respectfully submitted that the benefits flowing from the ability to utilize a Schedule C bank should be available to all regulated financial holding companies, regardless of the degree of foreign ownership that may exist in any such holding company.

(5) Control of Self-Dealing

As a financial holding company that has been in operation for 40 years, we are encouraged by the statement on page 15, under the heading "Non-Arm's Length Transactions in a Financial Holding Company Group" wherein it is stated that there would be certain limitations to a general ban on non-arm's length transactions in the implementation of the government's preferred option for the control of self-dealing, which limitations or exemptions would allow affiliated financial institutions to maintain normal business relationships with each other and allow them to co-ordinate their activities and possibly rationalize some of their operations. The specific exemption to the general ban on self-dealing rule, which would permit transactions between a regulated financial institution and one of its wholly-owned subsidiaries where all of the subsidiaries' liabilities are guaranteed by the parent, is helpful, but, in our opinion, unduly restrictive. There should be certain classes of assets where the market value is easily ascertained and the marketability thereof readily available that can be transferred between related companies for cash. In most instances, these transfers are effected to match the assets and liabilities of the corporations involved or to eliminate an unqualified investment or acquire a qualified investment by a deposit-taking institution. Based on the experience of the last five years, it would appear to us that the two main causes of default by deposit taking institutions have been:

(a) fraud; and

(b) non'arm's length transactions involving fixed assets where there is a limited market for such assets.

Any legislation resulting from the Proposals should permit inter-company transfers of marketable assets, other than fixed assets, for cash at their fair market value. It is interesting to note that the Interim Report of The Ontario Task Force on Financial Institutions supports this recommendation. See Schedule"B"hereto annexed.

(6) Proposed Investment Rule for Trust Companies

At pages 56 and 57 of the Technical Supplement, the proposed rules for investments for trust and loan companies, as set forth in paragraph 7, states that loans would be subject to the following restrictions:

- mortgages meeting the quality tests would face no restrictions;
- other mortgages would be restricted to 5% of total assets;
- commercial loans would be restricted to 5% of total assets;
- consumer loans would be restricted to 10% of total assets.

We have already commented on the need for the expansion of the ability of a trust company to invest in commercial loans

other than through a Schedule C bank. However, in reviewing the difficulties that have been experienced by trust companies over the past five years, it would appear that mortgages meeting the "quality tests" have contributed to the problem to a much greater extent than consumer loans, particularly in those jurisdictions where there is an election of remedies or, as in the case of Alberta, the provincial law restricts the mortgagee to the realization on his security without any ability to recover on the covenant to pay of the mortgagor. We are not suggesting that mortgages that qualify should be subject to any investment constraint, but it is our recommendation that consumer loans in the amount of the lesser of $50,000 or the individual's annual income and with or without the security on personal property be characterized as an investment meeting the quality tests that would place the same in an unrestricted category for investment purposes.

(7) Liquidity

The liquidity of a deposit-taking institution is of paramount importance and liquidity in a financial institution requires the matching of its maturities of assets and liabilities. The legislation with which we are concerned, both federal and provincial, has directed the funds of trust companies into residential mortgages. These investments have and continue to be the most reliable of security interests in those jurisdictions

where a charge on land is coupled with the enforceable promise to pay of the landowner; they do not, however, provide the degree of liquidity that a more diversified portfolio of consumer loans, commercial loans and residential mortgages will provide. The commercial loans permit the matching of debt to the payment schedule because of size and time taken in negotiations. Consumer loans are on average of short duration providing a reliable cash flow with substantially more flexibility to the lender than is afforded by residential mortgages for fixed terms or terms that may be called at the discretion of the borrower.

(8) Definitions

In addition to the reconciliation of investment philosophies between the federal and Ontario statutes, it is important, we submit, to appreciate or anticipate the consequences of the different definitions that are contemplated in the Technical Supplement and the Ontario draft.

(a) The Ontario Draft refers to "loans for business or commercial purposes"not authorized by any other provision of the Act payable on demand or in less than one year to companies, partnerships, proprietorships and joint ventures. The Proposals suggest commercial loans be defined to include all advances or guarantees of funds to businesses other than commercial paper, qualified corporate mortgages meeting the 75% loan to value ratio or that are insured, securities issued under a prospectus and certain securities issued in private placements.

The analysis of these two definitions immediately produces conflicts and uncertainties with respect to the recipient of the loan, its term and those that are identified as being of a commercial nature.

(b) Clearly, by identification, conditional sale agreements and leases will never be characterized as either commercial loans or consumer loans for the purposes of the Ontario Draft, but may well be deemed to be commercial loans or consumer loans for the purposes of the Proposals.

CONCLUSION

By intent or neglect or the press of more urgent business, the federal government, since 1966, has granted to the Schedule A banks increasing power and left the trust companies, loan companies and insurance companies in their original positions, which were developed and enshrined in legislation during the 1930s. It is respectfully submitted that subject to a deposit-taking institution being able to assure the regulating authority on a continuing basis of its ability to protect its depositors, such institution should have an equal opportunity of competing with the chartered banks in the Canadian marketplace which competition will benefit consumers and users of commercial credit and will serve to mitigate the prominence and the dominance of the chartered banks. Any legislation that is forthcoming from these

discussions should reflect these concepts and be integrated with provincial legislation to avoid the expense and frustration of having to comply with a number of conflicting requirements imposed by different authorities.

In conclusion, we would be remiss if we did not, again, comment on the issue of foreign ownership. The restrictions that were inserted in the Trust Companies Act, the Loan Companies Act and the Canadian and British Insurance Companies Act, coupled with the enactment of the Investment Companies Act, expressed the intent of the Goverment of the day (1963-1964) to control and reduce foreign investment in Canada. This philosophy was reiterated by the continuation of the 1963-1964 Government in the enactment of the Foreign Investment Review Act in 1974. Now we have been informed that the Government is taking an entirely new approach to the issue of foreign investment as evidenced by the Investment Canada Act "with a mandate to encourage and facilitate investment".

There would appear to be a conflict between the approach on foreign investment expressed in the Proposals and that set forth in the statements made by the Ministry administering Investment Canada.

Household Financial Corporation Limited is a member of a large and diverse multi-national corporation engaged in

financial, merchandising, manufacturing and transportation businesses with assets of in excess of $10 Billion U.S., of which approximately 7.5% (in excess of $1 Billion Cdn.) are in Canada. No corporation can fail to move forward in its objectives without placing its future in jeopardy. A clear and unambiguous statement on the Government's position on the permitted activities of the Household Group of Companies in Canada is required.

All of which is respectfully submitted.

HOUSEHOLD FINANCIAL CORPORATION LIMITED

By: _____
President

	INVESTMENT	TECHNICAL SUPPLEMENT	ONTARIO DRAFT	BANK ACT
1.	Mortgage loans meeting quality or eligibility tests	No limitation	No limitation	No limitation
2.	Other mortgages	5% of Total assets	To be included in 5% open basket - 3rd and subsequent mortgages limited to 2% of Total Assets.	Not permitted, except in the form of collateral security to an existing loan
3.	Commercial loans	5% of Total assets	10% of Total assets, provided Superintendent consents and $15 million minimum capital	No limitation
4.	Consumer loans	10% of Total assets	10% of Total assets	No limitation
5.	Commercial leasing	No provision	10% of Total assets	No limitation if done through a financial leasing subsidiary pursuant to subsection 173(1)(j) of the Bank Act
6.	Basket clause	No provision	5% of Total assets, but cannot be used to enlarge commercial lending, non-eligible mortgage lending (i.e. 2nds) or investments in real estate; and if company is authorized to make consumer loans or commercial leases, then the clause cannot be used to enlarge the 10% restrictions imposed by 3 and 5 above	No provision, but not needed
7.	Common stock	Not more than 10% interest in any one corporation and a total of not more than 50% of shareholders equity of the Trust Company	Investment in shares (preferred or common) not to exceed 25% of total assets. Not more than 10% of the voting shares issued by any Corporation.	Not more than 10% of the voting shares issued by any corporation

	INVESTMENT	TECHNICAL SUPPLEMENT	ONTARIO DRAFT	BANK ACT
8.	Preferred shares	10% of total assets	Investment in shares (preferred and common) not to exceed 25% of total assets	No limitation unless preferred shares have voting rights (see restriction on common shares above)
9.	General Provision	60% of total assets must be in eligible debt securities and quality mortgages	50% of total assets must be in debt securities and quality mortgages	Primary reserve as required by Section 208 of the Bank Act i.e. 10% Cnd.demand deposits 2% Cnd.notice deposits 1% Cnd.notice deposits In excess of $500 Million, 3% foreign currency deposits. Secondary reserve as required from time to time by the Bank of Canada

SCHEDULE "B"

Appendix "A"

Interim Report of The Ontario Task Force on Financial Institutions

Recommendations Related to the Loan and Trust Corporations Act

Revisions to the Loan and Trust Corporations Act should include:

(i) A prohibition against self-dealing in real property;

(ii) A prohibition against self-dealing in all other transactions except where a generally prevailing market price for homogeneous products, investments or services, based upon independent contemporaneous transactions, is readily available;

(iii) A limitation (to be established by regulations developed by reference to the practices adopted by independent investors) on the amount of investment which a loan or trust company may hold in the securities of any company in a position to exercise influence over it or associated directly or indirectly with such a company;

(iv) A limitation on the amount of any loan which a loan or trust company may make to any company in a position to exercise influence over it or associated directly or indirectly with such a company so that a very limited proportion of the assets of the trust company could be so loaned.

and

The Loan and Trust Corporations Act should have a requirement that directors having a conflict of interest on any matter shall not be present when such a matter is being discussed or voted upon by the directors.

APPENDIX "FNCE-63"

Rowland C. Frazee
Chairman and
Chief Executive Officer

The Royal Bank of Canada
Head Office · Box 6001
Montreal, P Q H3C 3A9
(514) 874-2131

August 14, 1985

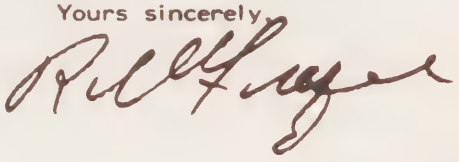
Mr. Robert Vaive
Clerk
House of Commons Standing Committee
on Finance, Trade and Economic Affairs
Committees and Private Legislation Branch
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Vaive:

I am pleased to send you the Submission of The Royal Bank of Canada to the Committee in relation to its consideration of the document "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". We look forward to appearing before the Committee and responding to any questions its members might wish to pose.

I would like to add that The Royal Bank of Canada fully supports the Submission made to the Committee on this subject by The Canadian Bankers' Association. In our Submission we draw attention to certain points that seem to us to be particularly important.

Yours sincerely,



Providing Canadians with Improved Financial Services

Submission of
The Royal Bank of Canada
to the
Standing Committee
of the
House of Commons on
Finance, Trade and Economic Affairs

In relation to its consideration of proposals concerning financial institutions

August 1985

Table of Contents

Page

Executive Summary

I. Introduction

II. Why is there a need for new financial legislation and regulations?

III. What are the stated objectives of the Government of Canada concerning financial services industry restructuring?

IV. How does the government's Discussion Paper propose to achieve its objectives?

V. Will the proposals achieve the government's objectives?

VI. Will the proposals give all Canadians adequate access to financial products and services?

VII. Will Canadians obtain greater access to international financial markets?

VIII. Will the proposals ensure a sound and stable financial system?
- (a) Narrow-ownership
- (b) Industrial and financial intermingling

IX. Why do the proposals deny banks the ability to serve Canadians better?
- (a) Who are the banks?
- (b) Are banks too big?
- (c) Do banks compete aggressively?
- (d) Do banks make too much money?

X. Are improvements needed in Canada's deposit insurance system?

XI. Conclusions

XII. Recommendations

List of Tables

Table 1 Communities in Canada Serviced by Banks Only

Table 2 Profile of C.D.I.C. Claimants

Table 3 The Royal Bank of Canada, Profile in Canada

Table 4 Annual After-Tax Return on Average Common Shareholders' Equity for Canadian Industrial Corporations

List of Charts

		Page
Chart 1	C.D.I.C. Losses	
Chart 2	Narrow Ownership Trend, Assets Controlled by Largest Trust Companies	
Chart 3	Largest Financial Institutions in Canada	
Chart 4	Geographic Distribution of Branches in Non-Urban Centers	
Chart 5	Financial Institutions Used Most by Canadians	
Chart 6	Share of Non-Urban Communities in Total Service Coverage	
Chart 7	Where Do Farmers Borrow? Institutional Share of Farm Debt	
Chart 8	Loans Advanced Under S.B.L.A.	
Chart 9	International Borrowing by Canadians (1980-1984)	
Chart 10	Canadian Views on Ownership	
Chart 11	Largest Financial Institutions in Canada	
Chart 12	The Potential for Financial Intermediation in Canada, Ratio of Financial Intermediary CDN $ Assets to GNP (1870-1984)	
Chart 13	Domestic Asset Growth	
Chart 14	Do Banks Compete Aggressively Among Themselves for Business?	
Chart 15	Competition in Consumer Lending	
Chart 16	Chartered Banks' Position in Consumer Lending	
Chart 17	Competition in Mortgage Lending	
Chart 18	Chartered Banks' Position in Mortgage Lending	
Chart 19	Return on Equity Comparisons	
Chart 20	Comparison with U.S. Banks, Return on Assets	
Chart 21	Comparison with U.S. Banks, Non-Interest Expense	

Executive Summary

The Minister of State for Finance has issued a Discussion Paper entitled, *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion.* It proposes for discussion a number of significant changes in the legislative and regulatory framework governing the financial services industry in Canada. In addition, the *Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation,* (the "Wyman Report") has also been released for public discussion. This report suggests major changes in the responsibilities and operations of the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), and also puts forward proposals to re-finance the existing deficit of the CDIC. Both the Discussion Paper and the Wyman Report are timely and important.

The banking industry's response to the federal government's Discussion Paper has already been submitted by the Canadian Bankers' Association (CBA), and we fully support the recommendations in that submission. The banking industry is also presenting a submission, through the CBA, on the Wyman Report. The purpose of this Royal Bank submission is to highlight our views on some of the points that we regard as important, as well as to answer questions relating to them that may be on the minds of Canadians.

We are very concerned that the recent failure of a number of deposit-taking financial institutions has tended to undermine public confidence. Confidence in such institutions is vitally important. Therefore, reform of the deposit insurance system should be completed before other major changes are introduced into Canada's financial system.

At the same time the structure and character of the financial services industry in Canada have changed significantly over the past few years and are continuing to do so. There is a clear need for new legislation and regulation to direct and manage these developments.

The Discussion Paper is a constructive beginning to this process. It articulates its goal for financial industry restructuring in a list of nine principles or objectives. These aim at ensuring a sound and competitive financial system that will provide the best possible service to Canadians. We fully support those principles. The government has said that while its specific proposals to achieve these objectives are negotiable, the underlying objectives are not. We agree with this government position and approach.

There are also important positive elements in the Discussion Paper's specific proposals. The Paper clearly recognizes that the traditional structure of the Canadian financial system, with its attempt to separate functions along institutional lines into the "four-pillars", is out-moded and largely irrelevant. This recognition is timely and appropriate, since a significant breakdown of the "pillars" has already occurred. Furthermore, Canadians seem to prefer having a broader range of financial services in one place than the "four-pillars" structure can provide. A broader range of services could also mean greater stability in the earnings of individual institutions and so a sounder financial system.

Also appropriate is the Discussion Paper's proposal to allow financial institutions to expand their services and broaden their product mix by forming subsidiaries under a holding company. This would enable functional regulation of the individual institutions under the holding company structure while at the same time yielding the benefits of diversification.

However, we believe that a number of other specific proposals would not result in a financial system as good as Canadians deserve or as sound and efficient as it is possible to have.

First, since the powers to form a holding company and broaden the range of financial services and products would not be given to the banks, many Canadians would not obtain any significant benefit from the proposed restructuring. This is because for many Canadians, including small businesses and farmers, the banks, with their extensive distribution network, are the most accessible financial institutions available to them. Indeed, many smaller Canadian communities are served only by banks. Even in urban communities large numbers of Canadians prefer to deal with banks, and they too would be poorly served by proposals that explicitly exclude the existing branch banking system. It is very disturbing that the proposals would not even allow existing bank branches to bring to Canadians the services of other non-bank financial institutions through "networking" arrangements.

Second, the importance to Canada of international trade, and so of the chartered banks' strong international standing, cannot easily be exaggerated. Yet the Discussion Paper proposes nothing that would help the chartered banks strengthen their role in financing Canadian exports and imports and in helping Canadian businesses to obtain capital in international market. On the contrary, some of the proposals, by tending to erode the domestic base of large Canadian banks, could weaken the confidence that international financial markets have in Canada's banking system. In addition, by excluding "B" banks, the proposals could

precipitate similar reciprocal limitations on the off-shore activities of Canadian banks.

Third the proposals also seem to pay inadequate attention to important elements necessary to ensure the soundness and stability of the financial system. They disregard the importance of ownership restrictions as a means of controlling conflicts of interest and preventing self-dealing abuses. In fact the proposals would encourage further the trend toward narrow-ownership even though a number of the recently failed financial institutions were narrowly-held and gave evidence of self-dealing abuse. In addition, the proposals would not prevent the intermingling of industrial and financial activities. Problems of self-dealing abuse have emerged in the past when such mixing has taken place, particularly in the presence of narrow-ownership.

The government proposes to control the potential for abuse emerging from narrow-ownership as well as industrial and financial intermingling by an inordinately detailed and restrictive set of rules. However, we believe these would be costly and also in many cases ineffective. Some ownership limitations would appear to be a less costly alternative. Furthermore, restrictive rules are not needed for widely held institutions and so should not be imposed on them.

We prefer that a better balance be established between ownership limitations and regulations as a way of preventing abuse. In addition, we believe steps should be taken to prevent future intermingling of industrial and financial activities.

We are also concerned that the proposals could encourage a degree of concentration of economic power that Canadians might find undesirable. Some non-bank financial institutions already rival the banks in size and are growing faster than the banking system. In addition, some are narrowly-held and are in corporate groups with extensive industrial interests. It is reasonable to believe that these trends would continue if such institutions were given expanded powers while at the same time the banks were prevented from fully competing with them.

The Discussion Paper provided no explicit reason for excluding the banks and, thereby, for excluding the many Canadians that depend heavily on the banks for financial service. Perhaps it was felt that banks were too large and too profitable, and that if given reciprocal expansion in powers they would dominate the financial services industry and curtail competition. However, this view has no support in fact. First, when their size is appropriately measured, banks are no larger than the largest non-bank financial institutions. Second, the growth of non-bank financial institutions has been consistently faster over the last 16 years. Third, evidence shows that in every market where the banks have been allowed to participate, they have intensified competition. Finally, when one examines the actual profit performance of banks, one finds no indication of excess profits.

In conclusion, while we fully support the principles articulated in the Discussion Paper, we find that many of its proposals are not fully in harmony with those principles. To bring them into full harmony and to ensure that **all** Canadians, and not just some Canadians, will receive the financial services they need, we believe the proposals must be modified to enable all banks 1) to form holding companies to diversify into a full range of financial product markets; 2) to network the services of other financial institutions; and 3) to invest in securities firms to the full extent permitted under provincial laws.

In addition, we believe some ownership limitations on financial institutions and holding companies should be considered as a simple and efficient way of helping to control abuse. Attempts need also to be made to control the intermingling of industrial and financial activities. In the past such mixing has resulted in serious cases of self-dealing abuses, particularly when associated with narrow-ownership.

We recommend these modifications to the proposals with the conviction that they would contribute materially to ensuring a sound and stable financial system and to bringing an improved flow of domestic and international financial services to a greatly increased number of Canadians.■

I. Introduction

The Minister of State for Finance has issued a Discussion Paper entitled, *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion,* that proposes a number of significant changes in the legislative and regulatory framework governing the financial services industry in Canada. In addition, the *Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation* has also been released for public discussion and appraisal. This report, often referred to as the Wyman Report, suggests major changes in the responsibility and operations of the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) and also puts forward proposals to re-finance the existing deficit of the CDIC.

There can be no doubt that both of these papers are timely and important, and that they must be considered together. The structure and character of the financial services industry in Canada have changed very significantly during the past few years and are continuing to change at a rapid pace. There is a strong need for new legislation and regulation to direct and manage these developments to ensure that they provide the fullest possible benefit to Canada and to all Canadians. Nowhere is this more important than in the deposit-taking activity. Many ordinary Canadians feel that savings left on deposit are held in trust and should be safe. This feeling must be respected by rules and regulations applying to deposit-taking institutions.

With particular reference to deposit insurance, the recent failures of a number of financial institutions have led to a substantial deficit at the CDIC and have raised doubts about the quality of regulatory supervision for some financial institutions. For this reason, we strongly believe that the reform and re-financing of the CDIC must first be completed before making any changes to the regulations and legislation affecting Canada's financial institutions. This is necessary to restore public confidence and to provide a solid base for changes and innovations in the Canadian financial system.

Whatever directions the government may ultimately choose for restructuring the financial services industry in Canada, the purpose of the present public policy debate is simple and straightforward. We believe that the over-riding purpose behind any changes to financial legislation and regulation must be to ensure a sound and competitive financial system that will provide the best possible service to all Canadians. In its Discussion Paper, the government articulates this goal in a list of nine principles or objectives that it hopes to achieve by restructuring the financial services industry. The government has stated that these principles or objectives are non-negotiable, but that it is willing to discuss and alter its specific recommendations. We agree both with the stated principles and this government position.

Our difficulty with the Discussion Paper lies in its proposals. We believe that many of the proposals in the Discussion Paper would fall short of achieving the government's objectives. For example, as will be detailed later, many Canadians, including small businesses and farmers would receive few, if any, benefits from the proposals in the Discussion Paper. Yet this is a time when their economic well-being could well depend on improved access to the broadest range of financial services delivered at the lowest possible cost.

We believe that the proposals could be brought into harmony with the underlying principles through a few amendments, that would (1) ensure that all Canadians would benefit, including those living outside major urban centres, small Canadian businesses, Canadian farmers and those in urban areas who simply find it most convenient to deal with their local bank branch; (2) promote a high level of competition throughout the Canadian financial services industry; (3) improve the soundness and stability of the Canadian financial system and also avoid the potential risk of a dangerous concentration of economic and financial power in a few hands; and (4) improve the access of Canadians to international financial services. The Royal Bank's concerns over the Discussion Paper are reflected in the submission made by the Canadian Bankers' Association (CBA) dealing with this subject and we strongly support all of the recommendations of that Submission.

In the case of the Wyman Report, the government has also indicated that it wishes to subject the proposals to the full test of public scrutiny and that it is willing to consider alternative means both to improve Canada's system of deposit insurance and to re-finance the CDIC. This approach is an open and responsible one. In our judgement, while there are many individual proposals in the Wyman Report that are reasonable, we have fundamental difficulties with some of its major recommendations. The CBA will present a submission detailing the banking industry's position on the Wyman Report along with alternative recommendations.

The CBA's recommendations on both the Discussion Paper and the Wyman Report, if followed, would provide Canada and Canadians with a strong, competitive and efficient financial system and a sound deposit insurance program. The purpose of this Royal Bank Submission is to highlight some of the specific areas of concern as well as to answer some questions that may be on the minds of Canadians.■

II. Why is There a Need for New Financial Legislation and Regulations?

The Canadian financial system has served Canada well in the past and, on the whole, continues to do so now. However, some difficult problems have emerged recently that point to a need for change in the legislative and regulatory structure.

One particular area of concern is the recent failure of a number of non-bank deposit-taking institutions in Canada, at substantial cost to the public, to other financial institutions, to government, and to the reputation of Canada's financial system (see Chart 1). As indicated in the Wyman Report, these failures have in part been due to outdated legislation as well as to inadequate supervisory resources. This situation must be addressed swiftly and decisively before any other changes to Canada's system of financial regulation and supervision are made. We believe there is a general feeling that savings entrusted to deposit-taking institutions should be particularly safe. This feeling must be respected. Therefore, before policy makers begin re-structuring Canada's financial system and adding new and untried institutions and combinations of institutions, the responsibility for the safety of the savings of millions of ordinary Canadians must be clearly established.

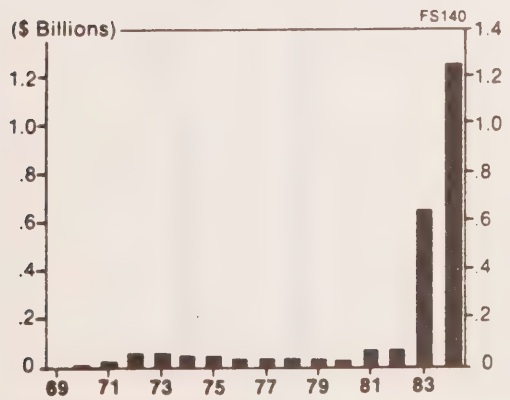
At the same time, in addition to a sound deposit insurance system, there is a clear need to re-examine the present institutional structure and arrangements of Canada's financial services industry. We see five major reasons for this.

(1) Recent Failures in the Financial System

The recent failures of a number of non-bank financial institutions in Canada are an indication of some fundamental weaknesses in our financial system. These failures have tended to undermine the confidence that Canadians have in their financial institutions. While deposit insurance reform is an important element necessary to restore public confidence, other issues also need to be addressed. For example, in many of these failures, there have been indications of self-dealing abuse as well as excessive risk-taking by influential parties. Given this experience, there is a clear need to control and prevent such undesirable behaviour within the Canadian financial system in a more effective way than in the past.

Chart 1

C.D.I.C. Losses*



*Cumulative Loss Provisions
Source: Canada Deposit Insurance Corporation, Annual Reports

(2) The Problem of the "Four Pillars"

The traditional structure of the Canadian financial system where there was an attempt to separate functions along institutional lines (often referred to as the "four pillars" structure), with each type of institution relegated to serve a particular type of financial market, has come to be questioned. It has proven to be inappropriate in the volatile economic environment of the last decade. In addition, Canadians appear to want a broader variety of services in one place and existing financial institutions, with the help of new technology, are capable of supplying them. Indeed, market forces have already gone a distance in breaking down the "four pillars" arrangement. The performance of individual institutions could be improved, the risks they face reduced, the supply of services to Canadians expanded, and the financial system made more stable through an orderly and explicit expansion of their powers with appropriate supervision.

(3) Trend Towards Narrow-Ownership and Self-Dealing

We have seen a clear trend towards narrow ownership of Canadian financial institutions, with the exception of domestic banks. Just a few years ago, most of the large trust companies were widely-held. Presently, almost all large trust companies are narrowly-held (see Chart 2 on page 10). Financial institutions, by their very nature, control large sums of funds raised from the public in the form of deposits or contractual liabilities. Narrow-ownership of financial institutions creates the potential for misuse because a significant shareholder or a controlling small group of shareholders could influence the allocation of deposit funds to personal advantage. Indeed, in many of the recent failures of financial institutions there have been indications of self-dealing abuse by influential parties. Given this experience, there is a clear need from the point of view of public policy to develop more effective means to control conflicts of interest and prevent self-dealing within the Canadian financial system.

(4) The Emergence of Financial Conglomerates

Market forces have already led some financial institutions to increase their market diversification and broaden their product reach. This accounts for the emergence of large financial conglomerates (see Chart 3). In the asset comparison of this chart, we have included balances held in trust accounts with the financial conglomerates. To some extent, this overstates the assets of conglomerates because some of the trust accounts may not be under their discretionary control. Unfortunately, we do not have statistics showing what proportion of these trust accounts are under their discretionary control. Therefore, we have used reported statistics. Of course, there is also the additional consideration that financial conglomerates belong to corporate structures that also have control over non-financial assets, while banks do not. This is also not taken into account in our asset comparisons. In spite of these statistical difficulties, it seems to us that the individual financial conglomerates do have control over assets in Canada that rival those of the largest Canadian chartered banks.

These new institutions are essentially operating beyond any specific intent of Parliament and provincial assemblies. There is a need to develop a new legislative and regulatory framework that can achieve appropriate regulation and supervision of these corporate structures and also provide a solid legal basis for other institutions to obtain the benefits that greater diversification allows.

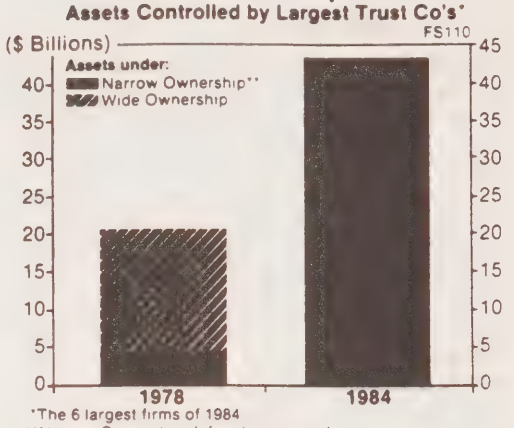
(5) Need For Better Distribution of Financial Products and Services

In addition to the problems that have emerged regarding deposit insurance and the solvency and stability of Canadian financial institutions, other developments also require government attention. First, to ensure that Canadian businesses remain competitive, there is need to make available to Canadian consumers of financial services the broadest range of financial products, at the lowest possible cost. Yet, there are a large number of communities across Canada, with small businesses and farmers, who have ready access to only a limited set of financial services, provided mainly by banks. This is because in many of these communities the only financial institution is the local bank branch and that branch is restricted by the Bank Act in the spectrum of financial services it can provide (see Chart 4). Other non-bank financial institutions have chosen not to locate in those communities, presumably for reasons of costs. Even in urban markets, there is a clear majority of Canadians that have shown a preference for using banks. Their access to

Chart 2

Narrow Ownership Trend

Assets Controlled by Largest Trust Co's*



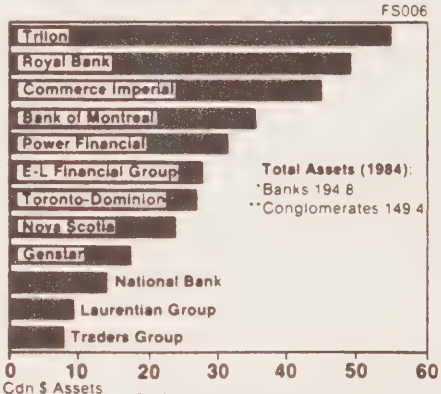
*The 6 largest firms of 1984
**Narrow Ownership defined as ownership exceeding 10% by a significant group

Source: Annual Reports

Chart 3

Largest Financial Institutions

In Canada



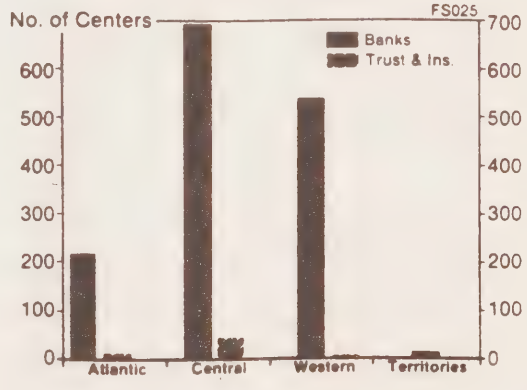
*Canadian dollar assets for banks
**Fully consolidated, includes trust accounts

Source: Canada Gazette, Annual Statements

Chart 4

Geographic Distribution of Branches

In Non-Urban Centers



Source: Canadian Bankers' Association

financial products and services is also limited to what banks are permitted to offer under the Bank Act.

In addition, new technology has given banks and other financial institutions the potential to offer a greater volume and range of services through their individual branches than has traditionally been possible. While consumers of financial services have been showing a growing interest in packages of financial services that combine products, under present regulations many of these can only be provided by different types of institutions. For example, a recent survey conducted for the Canadian Bankers' Association showed that many Canadians favoured a one-stop financial supermarket.

Whether we are thinking of existing financial products and services, or newly emerging ones, it would surely be of benefit to Canada if the government were to permit equal access to a full range of financial products and services to all Canadians, regardless of the community in which they lived or the particular institution they preferred to use.■

III. What are the Stated Objectives of the Government of Canada Concerning Financial Services Industry Restructuring?

The Discussion Paper sets down nine underlying principles or objectives for the financial services industry in Canada and then goes on to make a number of specific proposals which the Discussion Paper suggests could translate these principles into reality. These proposals are significant and, if adopted, would greatly alter the institutional structure, the regulatory environment as well as the character and operations of the entire Canadian financial services industry. The government has stated that, while its proposals are open for discussion and amendment, the underlying principles are non-negotiable.

The underlying principles that the Discussion Paper establishes are as follows:

1. improve consumer protection;
2. strictly control self-dealing;
3. guard against abuses of conflicts of interest;
4. promote competition, innovation and efficiency;
5. enhance the convenience and options available to customers in the marketplace;
6. broaden the sources of credit available to individuals and business;
7. ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system;
8. promote international competitiveness and domestic economic growth;
9. promote the harmonization of federal and provincial regulatory policies.

We fully support these principles and we are pleased that the government considers them paramount. They clearly and rightly establish that the objective of public policy in the area of financial legislation and regulation is, first and foremost, to have a stable, sound and competitive financial system. However, we believe that government should add one additional explicit principle to the nine listed above. This principle, in our judgement, should establish that in the process of change **there should be equitable treatment of all Canadians, in every region and in every community of the nation**. We believe regulatory change should aim at serving all Canadians to the fullest extent possible and should not favour some Canadians over others.■

IV. How does the Government's Discussion Paper Propose to Achieve its Objectives?

The specific proposals that the government has put forward for discussion as a way to translate its nine principles into fact are as follows:

(1) Trust and insurance companies, as well as other non-bank financial institutions, be able to significantly expand their powers to include all "four pillars" through a financial holding company arrangement.

(2) Non-bank financial institutions, through a financial holding company arrangement, could enter the banking industry by establishing a "C" bank subsidiary with full commercial lending powers; enter the trust industry through a fiduciary subsidiary; enter the insurance industry through an insurance company subsidiary; and enter the securities industry through ownership in an investment dealer firm, to the extent that provincial laws allow.

(3) These proposed financial holding companies, like existing trust and insurance companies, could be narrowly-held. As a result, a narrowly-held non-bank financial institution, even one owned entirely by a single individual or family, would be able to establish a "C" bank with the full banking powers of an "A" bank as well as virtually any other type of financial subsidiary.

(4) The proposals would also permit financial holding companies and their banking subsidiaries to be owned by non-financial companies, including industrial corporations.

(5) Since it rejects the use of wide ownership to control conflicts of interest and prevent self-dealing, the government proposes to greatly increase the number of regulations governing the conduct of financial institutions. These proposed regulations include restrictions on the asset and liability management of financial holding companies and their subsidiaries.

(6) The proposed changes explicitly exclude large "A" banks and all "B" banks. Existing banks could not re-organize their corporate structure to form a financial holding company nor would they be permitted to enter any non-bank segment of the financial services industry.

(7) It is proposed that restrictions limiting "networking" or "alliancing" between separate financial institutions or subsidiaries be removed. While "C" banks would be included, existing "A" and "B" banks are specifically excluded from these proposals.

(8) The Bank Act would be altered only to the extent required to implement "consequential" changes arising from the Discussion Paper, such as establishing the legislative authority for the creation and the granting of additional powers to "C" banks, including the ability to network the products of other financial institutions.■

V. Will the Proposals Achieve the Government's Objectives?

Taken individually, some of the proposals, although unfortunately not all, would appear to have the potential to improve the competitiveness, efficiency and solvency of the Canadian financial system, as well as the confidence that Canadians can place on it. Firstly, the government's clear recognition that the "four pillars" concept is outmoded is both timely and appropriate as a significant breakdown has already occurred with the emergence of financial conglomerates and new product innovation. For example, as a practical matter, most types of loans extended and deposits taken by trust companies are essentially the same as those at banks. Similarly, there is little difference between direct corporate placements in Canada under-written by securities dealers and direct corporate placements in the Euro-Canadian market in which Canadian banks play a significant role.

Secondly, the financial holding company concept is a good one from the point of view of both operational efficiency and regulatory efficiency. A financial holding company framework would give financial institutions greater flexibility in seeking the best available growth opportunities and would improve stability by permitting diversification of product lines and income. A holding company approach would also enable more effective regulation by function of the different subsidiaries within the corporate structure.

However, if we look at the proposals as a whole and, if we look closely at the way in which particular proposals would be applied, Canadians are not likely to obtain from them the financial system they would want or one as good as they could have. The proposals, it seems to us, fall well short of what is desirable.

First, the proposals, if they are enacted as they stand, would not as a practical matter provide many Canadians with much in the way of benefit. As we explain later in this Submission, a significant number of Canadians and particularly those who could benefit the most from improved and broader access to financial products and services would be left out. Second, the proposals would not improve the international competitiveness of Canadian financial institutions or improve their ability to bring the benefits of international financial services home to Canadians. Third, despite the proposed increase in regulation and supervision, there would remain the serious potential for abuse involving conflicts of interest and self-dealing with the result that the overall solvency of the Canadian financial system and the confidence that Canadians can place on their financial system could very well diminish. Fourth, we have serious concerns that the proposals would lead to a dramatic increase in the concentration of economic and financial power in only a few hands. Finally, we see the distinct danger of a reduction in the level of competition within the non-bank financial sectors of Canada.

We examine these concerns in more detail below and also make recommendations for some straightforward amendments to the proposals that would bring them into harmony with the underlying principles which, it should again be stressed, we fully endorse and support.■

VI. Will the Proposals Give All Canadians Adequate Access to Financial Products and Services?

The proposals in the Discussion Paper would ratify the financial holding company structure that has developed in Canada in recent years and would encourage trust and insurance companies to expand by imitating that structure. In addition, the proposals would give existing financial conglomerates and the new ones that may emerge, the power to set up banks, which under existing rules they cannot do. The holding company structure would give considerable flexibility to financial institutions to seek out the best available growth opportunities and would also improve stability by permitting diversification of product lines and income. As a result of these changes, existing non-bank financial institutions would be able to offer a wider range of financial products and services to their customers. However, in our judgement, the proposals would not benefit all of the participants and players in the financial services industry in Canada, but only some. Many ordinary Canadians, who are users of financial services, would not witness any significant increase in the volume or the range of financial products or services made available to them.

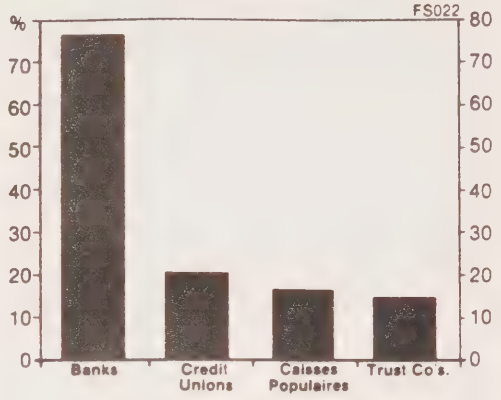
The trust and insurance companies, including those under the existing holding company structures, presently directly serve only 220 communities across Canada. In contrast, chartered banks, which would not, under the proposals, be allowed to expand the range of their financial products and services, have more than 7,000 branches serving 1,700 communities across Canada. In all of these communities Canadians have overwhelmingly expressed a clear preference for dealing with chartered banks when seeking financial services (see Chart 5).

In addition, many of the clients of banks who would be denied access to a broader range of financial services are also the ones who have traditionally not been given adequate direct service by non-bank institutions. These Canadians are the ones living in small- and medium-sized communities across Canada, including the farmers and small businesses in them. This is illustrated by a number of statistics.

First, of the many Canadian communities that are directly served by banks, on average 86% are non-urban, while of those directly served by trust and insurance companies, including those under existing financial holding company structures, only 29% are non-urban (see Chart 6). Second, there are 752 small communities across Canada with 1.5 million Canadians who are directly

Chart 5

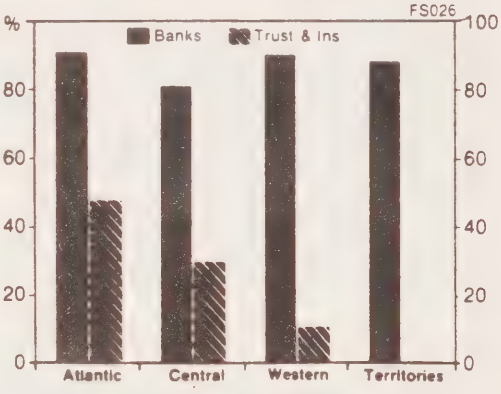
Financial Institutions Used Most
By Canadians



Source Canadian Bankers Association Annual Tracking Study (1985)

Chart 6

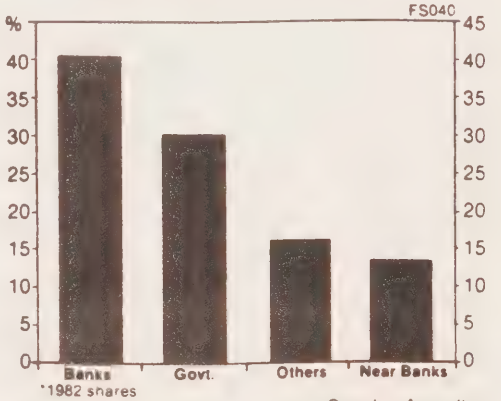
Share of Non-Urban Communities
In Total Service Coverage



Source Canadian Bankers Association

Chart 7

Where Do Farmers Borrow?*
Institutional Share of Farm Debt



*1982 shares

Source Economic Trends in Canadian Agriculture
Canadian Bankers Association

Table 1

Communities in Canada serviced by banks only

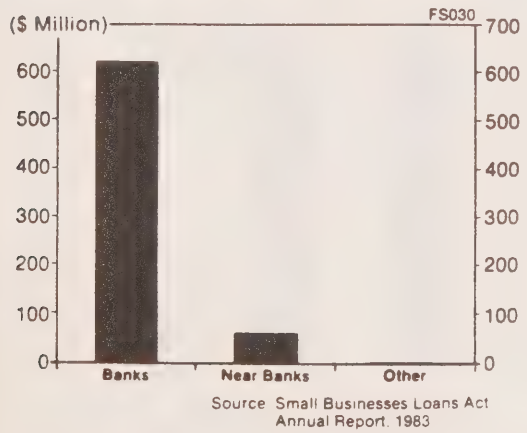
Region	Communities with Banks Only[1]	Population of "Banks only" Communities[2]	
		Number of People[3]	Percent of provincial population
Atlantic			
Newfoundland	72	204,393	(36.0%)
Prince Edward Island	7	4,498	(3.7%)
Nova Scotia	47	111,392	(13.1%)
New Brunswick	33	75,722	(10.9%)
Central			
Quebec	41	147,721	(2.3%)
Ontario	307	539,826	(6.3%)
Western			
Manitoba	39	52,686	(5.1%)
Saskatchewan	62	35,056	(3.6%)
Alberta	90	105,504	(4.7%)
British Columbia	38	129,808	(4.7%)
Territories			
Yukon	7	18,843	(81.4%)
Northwest Territories	9	42,332	(92.6%)
TOTAL	**752**	**1,467,781**	**(6.0%)**

Note: [1]*These figures are for communities where there are no credit unions, caisses populaires, insurance companies, trust/loan companies or investment dealers.*
[2]*These figures understate the total number of Canadians serviced by banks only because they do not include rural communities that may be adjacent to and use the services of a community with a bank. In addition, approximately 12 communities with banks only have been incorporated (by the Census) into larger communities and are not represented here.*
[3]*Population figures from Government of Canada 1981 Census.*

Source: Reproduced from "Preliminary Comments on The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", Canadian Bankers' Association

Chart 8

Loans Advanced Under S.B.L.A.



Source Small Businesses Loans Act Annual Report, 1983

served only by banks and no other financial institutions (see Table 1). Third, statistics also show that service to farmers and small businesses has been offered mainly by chartered banks and not the non-bank financial institutions. For example, 40% of farm borrowing has been provided by chartered banks, exceeding that provided by government (see Chart 7). Similarly, banks have supplied the largest and only significant component of credit to small businesses. One illustration of this is given by the banks' participation in the Small Business Loans Act programme (see Chart 8). Fourth, even in those communities and regions where there are other non-bank financial institutions, a significant majority of Canadians have shown a preference for using banks. This is shown to some extent by Chart 5 which reflects the views of all communities in Canada.

This client-base and the extensive distribution network of the banks have been developed by banks only after significant effort over the years. It appears to us unlikely that, even with expanded powers, non-bank financial institutions would increase substantially their services to these sectors. In any case, it would be an inefficient use of Canada's economic resources to duplicate the extensive branch network that the chartered banks have already put in place and force long-standing bank clients to go elsewhere to get the financial services they need. It would better serve the interests of all Canadians if the people and expertise already available at banks through their extensive branch network were to be more fully utilized to provide a wider choice of services to all of the communities of Canada.

We are particularly concerned that the recently released Technical Supplement to the Discussion Paper specifically states that major "A" banks would be denied even the opportunity to "network" other financial institutions' services through their extensive branch system. While we do not consider "networking" as a viable cost effective method for the long-term delivery of **all** financial services, we do believe that it could be a useful short-term means of offering a wider range of some financial services without incurring the costs of duplication. By explicitly denying even this opportunity to banks the proposals, in their present form, would deny the availability of a wider range of financial services to many Canadians, their communities and their businesses.■

VII. Will Canadians Obtain Greater Access to International Financial Markets?

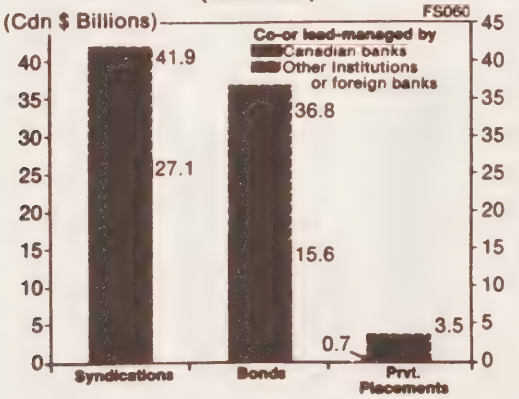
Canadian chartered banks are ranked among the best in the world and are highly respected in international financial markets. They have developed extensive networks comprising subsidiaries, branch-offices and representative offices in many countries around the world. This strong international capacity of the Canadian chartered banks is an important means by which the Canadian financial system acts to "promote international competitiveness and domestic economic growth" of Canada, an important objective set out in the Discussion Paper.

For example, the extensive international operations of Canadian banks and their excellent reputation abroad have helped give Canadian businesses and governments access to the vast pool of funds and financial services in international capital markets. As Chart 9 shows, during the past five years, Canadian chartered banks have facilitated the supply of about $43 billion to Canadians by lead- or co-managing international issues of Canadian borrowers. This represents more than half the entire international borrowing by Canadians during this period.

In addition, Canada's international banking operations have played a significant part in promoting Canada's international trade in a number of ways. First, they do so by providing direct trade financing. Second, the extensive international networks of Canadian banks serve as an important conduit for information flows, both to Canadians on foreign business opportunities and to foreigners on the range of Canada's goods and services. One important initiative in providing this information flow and

Chart 9

International Borrowing by Canadians (1980-1984)



Source: Eurostudy (Annual), International Insider Inc. and Agefi International Financing Review

in facilitating international trade is the move by international banks to offer "counter-trade" services. In this Canadian banks play an important role by facilitating the purchase of Canadian exports by foreign buyers.

Despite the importance of the Canadian chartered banks' international standing, the Discussion Paper proposes nothing that would help the chartered banks to strengthen their international role in the interest of Canadians. On the contrary, the proposals would erode the domestic base of the large "A" banks which could potentially weaken the confidence that international financial markets have in Canada's largest banks. In addition, since the proposals would also explicitly exclude Schedule "B" banks from expanded powers, this could trigger reciprocal limitations on Canadian banks' activities in off-shore markets.

In this respect, it is well to note that in most other foreign jurisdictions where Canadian banks have a significant presence, such as in the U.S. and in the U.K., banks are being given wider powers in order to give them the strong domestic base necessary to compete in the increasingly competitive international arena. It would, in our judgement be most unwise for Canada to do the opposite and weaken the international strength, standing and effectiveness of its banking system.■

VIII. Will the Proposals Ensure a Sound and Stable Financial System?

(a) Narrow-Ownership:

The proposals seem to pay inadequate attention to important elements necessary to ensure the soundness and stability of the financial system. We are especially concerned that the Discussion Paper seems to have disregarded the importance of ownership restrictions as a means of controlling conflicts of interest and preventing self-dealing abuses. The specific proposals of the government to give expanded powers to non-bank institutions who could be narrowly-held will work to encourage narrow-ownership in Canada's financial institutions.

However, narrow-ownership of financial institutions opens up significant potential for abuse. Financial institutions, by their very nature, control large sums of funds raised from the public in the form of deposits or contractual liabilities. Narrow-ownership of financial institutions presents a potential for misuse as a significant shareholder or controlling group of shareholders could influence the allocation of these funds to personal advantage. Among the 16 non-bank financial institutions that have failed since the establishment of the CDIC, it would appear that 14 were narrowly-held (see Table 2). In many of these failures, there were indications of self-dealing abuse by influential parties.

Table 2

Profile of C.D.I.C. claimants

Narrowly-held	Widely-held
Security Trust	District Trust
Commonwealth Trust	Pioneer Trust
Astra Trust	
Crown Trust	
Greymac Trust	
Seaway Trust	
Seaway Mortgage	
Greymac Mortgage	
Fidelity Trust	
AMIC Mortgage	
Northguard Mortgage	
Western Capital Trust	
London Loan	
Continental Trust	

Source: Annual Reports of the Canada Deposit Insurance Corporation and various other sources

Having rejected ownership restrictions, the paper instead advocates that a new detailed set of rules governing the behaviour of financial institutions should be applied to guard against undesirable behaviour. However, such rules inordinately increase regulatory costs and burdens and, by themselves, are unlikely to adequately control abuse. Certainly in the case of widely-held institutions, they would constitute a waste of public resources and an unnecessary additional regulatory burden on them. Wide-ownership has proven to be a strong discentive for undesirable behaviour and is a less costly alternative than that of depending solely upon regulations for preventing abuse. This is a view that, it would seem, is in harmony with that of a majority of Canadians, who clearly want their financial institutions to be widely-held in a manner similar to that of the "A" banks (See Chart 10).

In our judgement, a more appropriate balance needs to be established between ownership limits and rules to achieve control over conflicts of interest and prevent self-dealing abuse. We believe that detailed rules are unnecessary for widely-held institutions and government policy should encourage institutions to adopt such an ownership structure. However, those institutions that choose to remain narrowly-held by a few individuals or families should indeed face more rigorous and stricter regulations.

With respect to the proposal for a "C" bank charter, we believe that if these banks are to have the same powers and face the same regulations as "A" banks then their holding companies must conform to the same ownership limitations as the ones that apply to "A" banks.

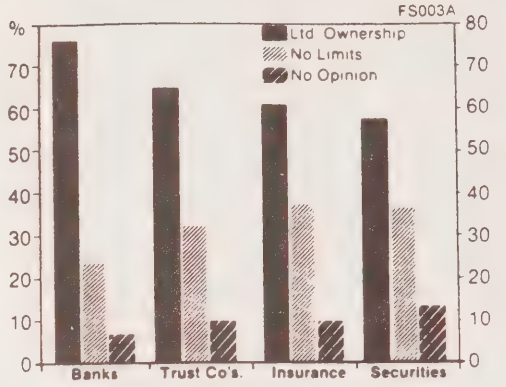
(b) Industrial and Financial Intermingling

In addition to approving and encouraging narrow-ownership of Canada's financial institutions, the government's proposals would also encourage the formation of corporate structures in which industrial and financial corporations could be affiliated through a significant controlling share-ownership. In our judgement, to ensure a stable and efficient financial system such intermingling of the financial and market intermediation functions with industrial activity should not be encouraged.

The reason is that this mixing again increases the potential for self-dealing abuse by the significant controlling group. For example, a potential for self-dealing abuse would clearly be presented if a financial institution that is in the business of making commercial loans to businesses by raising deposits from the public is also at the same time affiliated with an industrial corporation that needs credit. The proposals in the Discussion Paper seem to suggest that such credit extension between affiliated firms would be banned. However, we question the efficacy of regulations in preventing abuse since in most cases disclosure would only be after the fact. In any case, self-dealing abuse can occur in many other forms without the need for any explicit inter-firm transaction. In addition, such affiliations would always present the potential for restricting credit to competitors of the industrial affiliate.

Chart 10

Canadian Views on Ownership



Source Canadian Bankers Association "Four Pillars" Survey (1985)

This danger is particularly acute in those financial institutions which are narrowly-held because these institutions lack the internal checks and balances present in a widely-held financial institutions. The recent trust company failures in Ontario demonstrated how narrow-ownership combined with an intermingling between speculative real estate activities and financial intermediation led to self-dealing irregularities at considerable cost to the nation.

For these reasons, we believe that intermingling between non-financial and financial business is not desirable from the point of public policy, particularly in the presence of narrow-ownership. Therefore, as a general principle, we feel that regulations and legislation should be structured to prevent in future the kind of mixing that could occur between two or more entities that have as their primary activities one that is financial and the other non-financial. In addition, the dangers of narrow-ownership should also be recognized.■

IX. Why Do the Proposals Deny Banks the Ability to Serve Canadians Better?

(a) Who are the Banks?

The Discussion Paper does not provide a well-reasoned rationale for the government's proposal to exclude banks. There is mention of the fact that extensive changes were made to the Bank Act in 1980, so there may be the feeling that banks should be prepared to wait while legislation governing other institutions is updated. However, if this was the only reason, it would seem to be based on very weak foundations since the last Bank Act revision narrowed rather than broadened the powers of domestic banks. In any case, the changes the government has proposed for the financial industry are so significant that exclusion of any of the institutions should be based on very explicit and well-reasoned grounds.

As indicated earlier, exclusion of banks would mean that many Canadians would not derive any benefit from the reforms. Also, the international stature of the banks would tend to be eroded and along with it the benefits that this international activity brings to Canadians in helping Canada's trade and increasing the availability and lowering the costs of international financing. In addition, excluding banks would adversely affect many ordinary Canadians who are stakeholders in the banks. It is useful to see who these Canadians are. To illustrate this, we can look at the profile of The Royal Bank of Canada (Table 3).

The most obvious stakeholders are the shareholders, of which the Royal has about 90,000. None of them own more than 7% of the Bank and most own less than 1%. The largest shareholder, which owns just under 7%, is the Caisse de Depôt et Placement du Québec, that is, the pension fund of all the people of Quebec. However, there are many other less obvious stakeholders. The Royal Bank employs close to 33,000 people all across Canada. In addition, it has about 38,000 farm clients with whom our staff have developed close working relationships over the years and we have at least 100,000 small business clients. The most numerous stakeholders in the Royal Bank are the small retail customers. There are 5.5 million ordinary savers who have entrusted their savings to the Royal Bank, and there are more than one million individuals who have been extended personal loans. These are the individuals that make up the corporate entity of the Royal Bank. They are the individuals who would be excluded by any proposals that exclude "the banks". They constitute the answer to the question "who is the Royal Bank", and by extension, "who are the banks". They would seem to merit a reasonable answer as to why they should be excluded from participating in and benefitting from the restructuring of the financial services industry.

(b) Are Banks Too Big?

Unfortunately, since the Discussion Paper does not provide a specific reason for excluding banks, we can only guess as to possible reasons.

There could be an implicit assumption behind the proposals that existing banks because of their size might dominate the financial services industry if a "level playing field" were established. The view could be that non-bank institutions need a "head-start" over banks since otherwise banks would rapidly outstrip them,concentration in the financial services industry would be increased and competition reduced. It may also have been thought that banks are very profitable and can afford to absorb some erosion in their financial performance. If these are, indeed, the reasons behind the exclusion of banks from the proposed changes in powers, then they need to be re-examined very carefully because they do not have support in fact. We examine these issues below.

First, with respect to size in Canadian financial markets, the size of the largest Canadian banks is similar to the size of the largest non-bank

Table 3

The Royal Bank of Canada Profile in Canada

	Atlantic	Central	Western	Total
Consumer Deposit Holders	440,000	2,805,000	2,255,000	5,500,000
Consumer Loan Borrowers	156,446	613,603	476,552	1,246,601
Small Business Borrowers	8,934	48,441	42,625	100,000
Farm Clients	1,422	11,597	24,937	37,956
Employees	2,328	19,218	11,447	32,993
Shareholders	6,500	73,430	10,010	89,940

institutions in Canada as shown in Chart 11. As indicated earlier, there are difficulties in comparing assets of banks with assets of financial conglomerates. First, the financial assets of conglomerates that we have used include their trust accounts, some of which may not be under their discretionary control. Second, the corporate structures that control financial conglomerates include industrial affiliates which have control over non-financial assets, while banks do not. This is also not accounted for in the comparisons. Nevertheless, to the extent that there is some relevance to these comparisons, Chart 11 shows that the largest financial institution in Canada is Trilon, which is a financial holding company.

Since the Discussion Paper has no concern about encouraging a faster rate of growth among conglomerates, there would appear to be little reason for government to be concerned about the size of banks. In addition, banks are widely-held and do not mix industrial and financial activities, whereas the conglomerates do encompass industrial and financial activities and most are narrowly-held.

Fears about concentration of market power with banks also receive no justification in history. Over the last 70 years, banks have grown just about in line with the economy, while non-banks have clearly grown much faster (see Chart 12). In fact, until the late 1960s banks were growing even more slowly than the economy. The revisions to the Bank Act in 1967 enabled the banks to recuperate some of their past lost growth opportunities. But recently, bank asset growth has again slowed dramatically. As Chart 13 shows, during the past 16 years, that is, since the 1967 Bank Act revision, banks have consistently grown less quickly than near-banks. Under the changes that the Discussion Paper proposes, these non-bank institutions would probably be able to outstrip the banks even more in terms of growth and size, as the regulatory environment enabled them to expand into all sectors of the Canadian financial services industry.

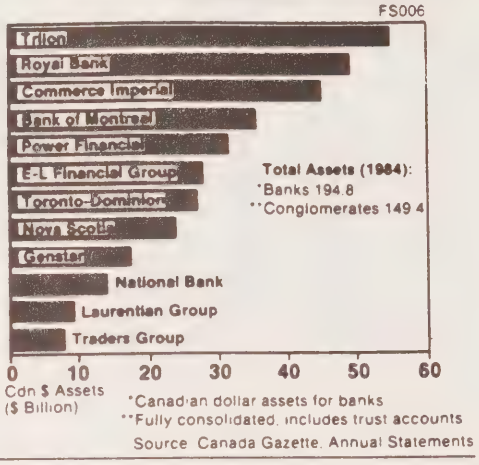
In addition fears that banks would dominate markets and reduce competition are also unfounded, an issue to which we now turn.

(c) Do Banks Compete Aggressively?

In each of the financial markets in which the banks now participate, they have intensified competition not reduced it. This view is supported in a general way by a majority of Canadians in the many communities across the country who agree that banks compete aggressively (Chart 14). But it can also be verified by looking at specific markets in which banks participate, particularly in consumer credit and

Chart 11

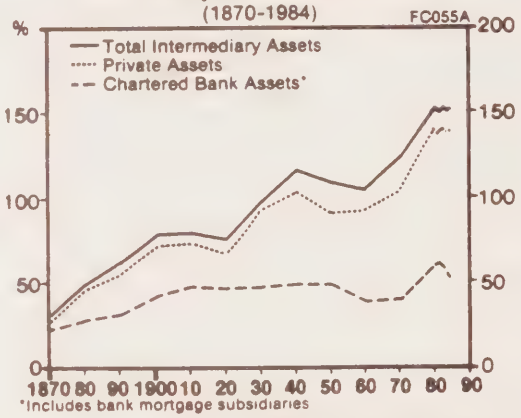
Largest Financial Institutions In Canada



*Canadian dollar assets for banks
**Fully consolidated, includes trust accounts
Source: Canada Gazette, Annual Statements

Chart 12

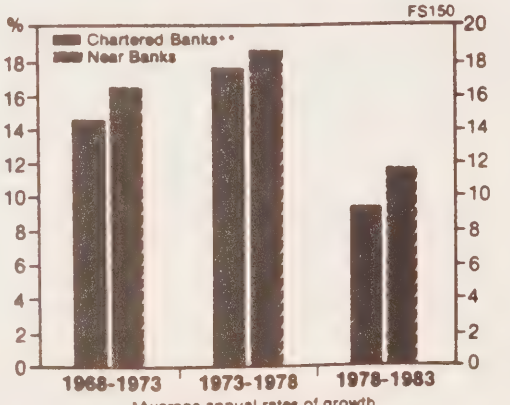
The Potential for Financial Intermediation in Canada
Ratio of Financial Intermediary Cdn. $ Assets to GNP
(1870-1984)



*Includes bank mortgage subsidiaries
Source: Statistics Canada, Bank of Canada and various historical studies

Chart 13

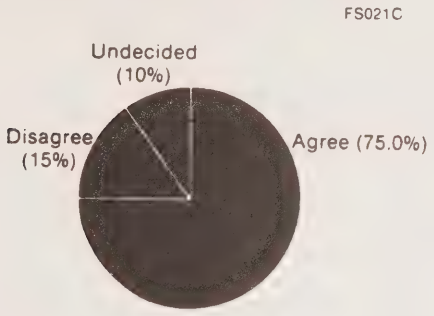
Domestic Asset Growth*



*Average annual rates of growth
**Canadian dollar assets for banks
Source: Bank of Canada, Statistics Canada

Chart 14

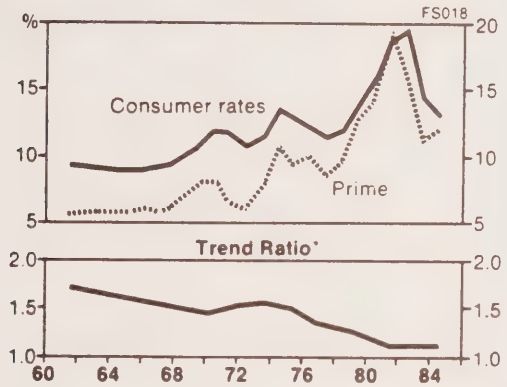
Do Banks Compete Aggressively Among Themselves for Business?



Source: Canadian Bankers Association Annual Tracking Study (1985)

Chart 15

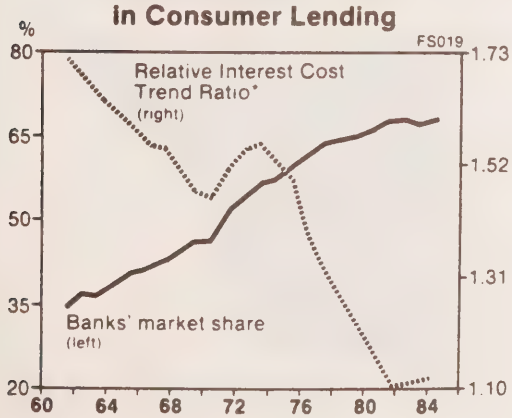
Competition in Consumer Lending



*Moving Average Ratio of Consumer Loan Rate to Prime Rate
Source: Statistics Canada, Bank of Canada

Chart 16

Chartered Banks' Position in Consumer Lending



*Moving Average Ratio of Consumer Loan Rate to Prime Rate
Source: Statistics Canada, Bank of Canada

mortgage markets, the two areas that the banks were permitted to develop after the 1967 Bank Act revision. The entry of banks into those markets led to a dramatic increase in competition and this has been widely recognized. In 1978, the Royal Commission on Corporate Concentration stated that, in the field of consumer credit, the entry of the banks resulted in both a substantial increase in consumer lending by the banks and a reduction in interest rates charged on consumer loans relative to other interest rates. In addition, the Commission also said that bank entry resulted in more uniform lending terms across Canada.

This is also illustrated by data on bank market shares and interest rates. In the consumer credit market, banks had about 40% of the market share in the 1960s. However, because of an interest rate ceiling on bank loans, they were restricted in their ability to raise funds at a competitive rate to supply this market adequately. Consequently, this market distortion led to some sales finance and other consumer loan companies charging as much as four times the then existing prime lending rate of the banks (not illustrated in Chart 15, which shows the **average** of consumer loan rates charged both by banks and others, not just by sales finance companies). In addition, consumer loan interest rates were very uneven among the different institutions. The Bank Act revision removed the interest rate ceiling on bank loans and this enabled them to raise deposits and compete aggressively against the sales finance and other consumer loan companies. The effect of this was that while banks did gain substantial market share, consumer loan costs, on average, fell sharply in relation to other market rates as shown by Chart 16. Instead of some consumer loan rates being more than four times the prime rate for borrowers that were using sales finance companies, it has settled down to just above the prime rate uniformly for all borrowers, as can be seen in Chart 15.

Similar results emerged in the residential mortgage market after the expansion of bank powers in this area. The banks began to make residential mortgage loans to Canadians in a large number of towns and villages where no other financial institutions had been able or willing to lend and the rates of interest have been generally lower than those previously charged by local private sources, where these were available. In addition, the entry of banks has widened significantly the range of product options that are available in this market. In addition, as Charts 17 and 18 show (page 22), while the banks were able to improve their market share, this has not been at the expense of the consumer. On the contrary, the cost of mortgages declined in relation to the funding costs during this period. For example,

Charts 17 and 18 show a significant decline in the ratio of the five-year mortgage rate to the five-year guaranteed investment certificate rate.

Competition for the personal savings of households is also intense as banks and non-banks compete vigorously for the savings dollar, and thereby yield high rates of return to savers.

Even in the short-term business credit market, where banks as a group have traditionally been the dominant force, competition among banks has been intense. Agressive competition from over 50 "B" banks is a part of it. As well, banks compete with other forms of corporate financing sources, such as commercial paper and bonds, as well as with foreign financial institutions that operate in international capital markets and provide services to Canadian businesses. In short, banks compete aggressively and in the past when they have been permitted to enter new areas of financial services, this has clearly increased competition to the benefit of ordinary Canadians.

(d) Do Banks Make Too Much Money?

A charge that has often been made against banks is that they earn excessive profits. The intensity of these sentiments led to a Parliamentary hearing into this subject in 1982. The Submission made by the Royal Bank at that time to the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs illustrated that there was no evidence to support the view that bank profits were excessive. The conclusion of that Committee supported that view.

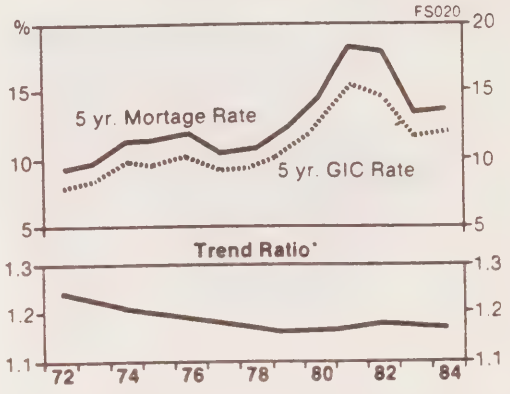
Profitability in banking continues to remain roughly in line with what is required to compensate the shareholders who have invested their savings in the equity of banks. There is no evidence to suggest that profits are excessive. For example, Chart 19 shows that the return on equity of the five largest banks in Canada was substantially lower on average than that of the five largest trust companies in 1984.

The writers of the government proposals may have reasoned that the banks could afford to wait their turn for increased powers until 1990 or later. However, their growth, as we have already illustrated, has been consistently slower than that of the non-banks and, recently, they have had a lower return on equity. Therefore, there is no apparent support for that view, nor for the proposed changes that would confer significant competitive advantages to non-bank institutions, erode the position of banks even in their traditional domestic markets, and exacerbate further the existing gap in profitability.

A comparison of the return on equity of banks with other industrial sectors of Canada also provides no evidence of excessive profitability. As Table 4 shows, chartered banks have ranked

Chart 17

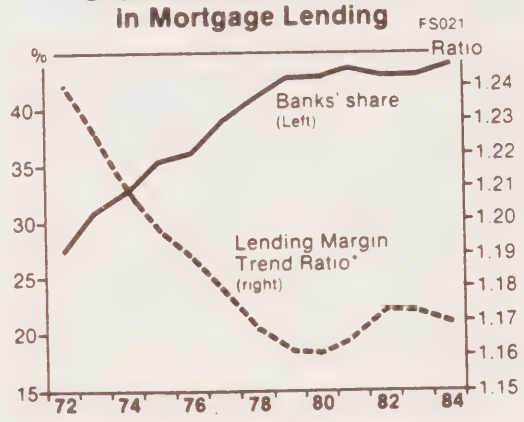
Competition in Mortgage Lending



*Moving Average Ratio of 5 yr. Mortgage Rates to 5 yr. GIC rates
Source: Bank of Canada

Chart 18

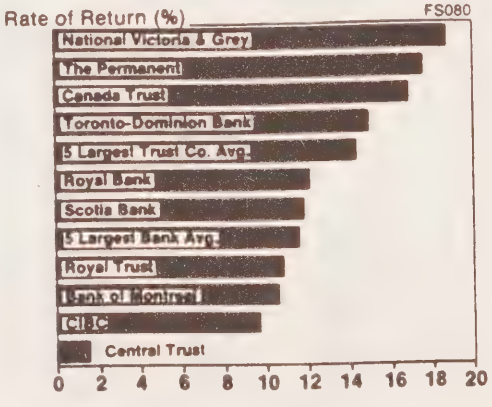
Chartered Banks' Position in Mortgage Lending



*Moving Average Ratio of 5 yr. Mortgage Rates to 5 yr. GIC Rates
Source: Bank of Canada

Chart 19

Return on Equity Comparisons
1984



Source: Annual Statements

Table 4

Annual after-tax return on average common shareholders' equity for Canadian industrial coporations

Corporate sector	1975-1983	Rank 1975-1983	1984	Rank 1984
Printing & Publishing	21.02	1	6.94	16
Hotels & Restaurants	21.02	2	4.55	23
Miscellaneous Merchandise	17.16	3	4.65	22
Gas Utilities	17.14	4	13.89	8
Office & Equipment	16.76	5	15.96	4
Pipelines	16.71	6	15.42	6
Chartered Banks	**16.31**	**7**	**12.60**	**11**
Electric Companies	15.09	8	15.76	5
Broadcasting & Cable	14.93	9	4.86	21
Oil & Gas Refineries	14.65	10	12.66	10
Construction & Materials	14.07	11	12.55	12
Electrical Equipment	13.55	12	13.68	9
Oil & Gas Products	12.70	13	5.83	17
Telephone Companies	12.53	14	14.80	7
Food Stores	12.48	15	1.54	29
Hardware & Auto Acc. Store	12.38	16	2.01	28
Fabricated Metals	12.22	17	-1.26	32
Beverages	12.17	18	1.08	30
Forest Products	11.90	19	3.88	25
Food & Kindred Products	11.34	20	10.92	13
Diversified & Mgt. Cos.	11.27	21	5.04	20
Transportation	11.17	22	8.63	14
General Industrial	10.73	23	8.21	15
Textiles & Apparel	9.79	24	3.54	26
Metal Mining	9.72	25	3.06	27
Chemicals	9.58	26	5.81	18
Steel	9.32	27	4.21	24
Department Stores	7.24	28	0	31
Non-Metal Mining	5.67	29	5.44	19
Auto & Auto Parts	5.57	30	27.70	1
Real Estate	-2.13	31	19.46	3
Machinery	-26.48	32	25.51	2

Source: Wood Gundy

seventh in relation to 32 industry groups during the past eight years on average. In 1984 their rank slipped to eleventh.

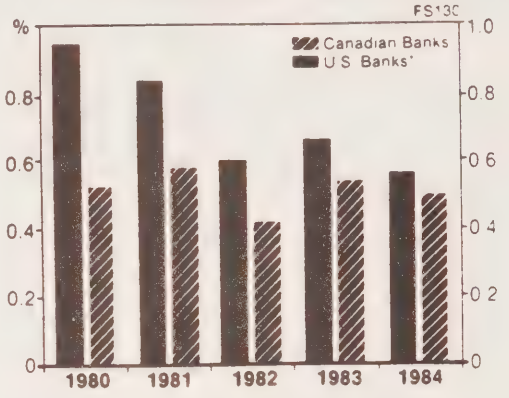
Thirdly, a comparison of the performance of Canadian banks with their U.S. counterparts also confirms that profitability at Canadian banks is not excessive. For the last four years, U.S. banks have consistently outperformed Canadian banks in terms of their return on assets (see Chart 20). In addition, statistics comparing U.S. banks with Canadian banks show that, while Canadian banks are less profitable than their U.S. counterparts, this is not because of inefficiencies. In fact, Canadian banks appear to be more efficient in terms of being able to provide services at a cost lower than U.S. banks. This is illustrated in Chart 21 in which we compare non-interest expenses, which include expenses such as salaries of employees, as a percentage of assets. Canadian banks have consistently had lower charges. Of course this ratio of non-interest expenses to assets is not a fully satisfactory indication of efficiency because of differences in the mix of services offered by different banks. However, to the extent that we are comparing broad industry groups rather than individual banks it would seem to have some relevance.

These facts indicate clearly that there is no substance to the view sometimes expressed that the chartered banks in Canada make too much money.■

Chart 20

Comparison with U.S. Banks

Return on Assets



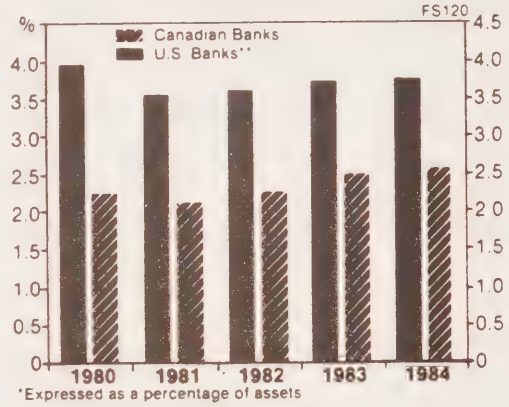
*Includes all large U.S. Banks

Source: Federal Reserve Board, Bank of Canada

Chart 21

Comparison with U.S. Banks

Non-Interest Expense*



*Expressed as a percentage of assets

**Includes all large U.S. Banks

Source: Federal Reserve Board, Bank of Canada

X. Are Improvements Needed in Canada's Deposit Insurance System?

The recent failures of financial institutions at substantial cost to the public, to other financial institutions, to government and to the reputation of Canada's financial system demonstrate that there is something seriously wrong with our deposit insurance system. While the federal government's Discussion Paper addresses some very important elements concerning the future shape and structure of Canada's financial system, putting into place a sound and stable deposit insurance system must take precedence. This is necessary to ensure public confidence in deposit-taking institutions and to provide a strong base for change and innovation in the Canadian financial system.

In this respect, the recently released Wyman Report on deposit insurance is very timely and deserves serious consideration. The Royal Bank and the other banks, through the Canadian Bankers' Association, are assessing the specific proposals in this report and when this process is complete their full views will be presented.■

XI. Conclusions

Our main conclusions with respect to the Department of Finance's Discussion Paper are as follows:

(a) The principles outlined in the Discussion Paper are excellent. The major difficulty with the paper is that some of its major proposals are not in harmony with these principles.

(b) The proposals will not lead to better and broader financial services being provided to many of the smaller communities, small businesses and farmers in Canada. In addition, even in urban centres, a significant majority of Canadians have shown a preference for using banks. All these Canadians would be left out.

(c) The Discussion Paper does not explain why it would not give local bank branches the ability to supply such services to those communities, small businesses and farmers.

(d) Careful and objective ananlysis shows that the banks, as a group, have been declining in relative size and have not made the profits that some other financial institutions have made. Therefore, there is no foundation in fact to the view that their size must be controlled and that the benefits for doing so would outweigh the costs involved in prohibiting them from expanding their services to many Canadian communities that they presently serve, including the smaller communities, businesses and farmers of Canada.

(e) Very close consideration needs to be given to the kind of concentration of economic power that the Discussion Paper favours.■

XII. Recommendations

We believe that some straightforward amendments to the Discussion Paper's proposals would allow the principles set out in the government's Discussion Paper to become fact. We recommend the following specific consequential amendments to the Bank Act:

1. An amendment that would facilitate banks' ability to diversify through a holding company into other financial markets;

2. An amendment enabling the banks to "network" financial and related services offered by other non-bank financial institutions;

3. An amendment that would permit investment in securities firms by banks to the full extent permitted under provincial laws.

In addition, we believe that some modification to the specific proposals concerning ownership in the proposed holding company structure and their regulation are also necessary.

1. Ownership limitations should be applied as far as possible on holding companies, with suitable grand-fathering where necessary, as a preferred method of preventing self-dealing abuses and controlling conflicts of interest.

2. Only when such restrictions are not possible should control through regulations be used. In this regard, we believe a distinction needs to be drawn between widely-held and narrowly-held institutions, with more rigorous and detailed regulatory controls applied only to narrowly-held companies.

3. We also believe that the proposed "C" banks should not have the same powers as "A" banks, unless their holding companies conform precisely to the ownership rules governing "A" banks. These ownership limitations on "A" banks have served Canada well and there is no reason to make an exception for "C" banks.

4. The trend towards mixing non-financial and financial activities should be controlled. This along with narrow-ownership has been responsible in the past for a number of financial failures and we are not convinced that this can be managed through regulatory controls.

We make these recommendations with the firm conviction that they would contribute materially to ensuring a sound and stable financial system and would bring an improved flow of domestic and international financial services to a greatly increased number of Canadians.

APPENDIX "FNCE-64"

EATON BAY FINANCIAL

August 12, 1985

The Standing Committee
on Finance, Trade and Economic Affairs
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Sirs:

The Regulation of Canadian Financial Institutions:
Proposals for Discussions

The purpose of this brief is to describe our concept in personal financial planning services in Canada: to make available to the public a complete range of services from a single source. This concept was launched in 1970 with the incorporation of the company that is now called Eaton Bay Financial Services Limited (EBFS).

Eaton Bay Financial Services Limited was incorporated in 1970 under the Ontario Corporations' Act as Eaton Financial Services Limited. The name of the Company was changed to its present form in 1977 when The Hudson's Bay Company acquired a 39% equity interest. On July 29, 1985, Eaton's of Canada Limited acquired all of The Hudson's Bay Company's 39% interest. As a result, the holding company is now wholly owned by Eaton's of Canada Limited. In due course, the names of the companies and of the investment funds will be revised to Eaton Financial Services Limited, Eaton Life Assurance Company etc.

EBFS serves as the holding company as well as providing the staff, plant and other technical resources required by the group. The financial service contracts issued to the public - our customers - are provided through subsidiary companies: Eaton Bay Life Assurance Company (EBLAC), Eaton Bay Trust Company (EBTC), Eaton Bay Funds Management Limited (EBFM) and a group of open-ended mutual funds. These subsidiary companies are wholly owned except for 0.2% of the common shares and certain preferred shares of EBTC owned by the public.

Property and casualty insurance products are provided by Eaton Bay Insurance Company (EBIC), a wholly owned subsidiary of Scottish of York Holdings Limited (S & Y), through an exclusive Marketing Agreement between EBIC and EBFS.

Eaton's of Canada Limited, the department store subsidiary of T. Eaton Company Limited, provides certain services which are an integral part of the concept.

EATON BAY FINANCIAL SERVICES LIMITED
[illegible]

These services include:

- the use of Eaton's credit card facilities;

- access to Eaton's customer account mailing lists;

- availability of Eaton's store facilities for in-store financial planning centres;

- the use of Eaton's data communication networks and services;

- the use in conjunction with Eaton's, of computer facilities at CSG Limited, a computer service company which is one-quarter owned by Eaton's.

This concept has been strongly endorsed by the public. From the small beginnings in 1970, the number of customers has grown to over 300,000 and group assets in excess of $1 billion, plus additional assets administered on behalf of clients of about $1 billion.

We believe that this successful development in personal financial services, is exactly the sort of responsive and efficient service to consumers that the Government is seeking to encourage in the interests of Canadians.

The success of this concept depends heavily on the integration of marketing and other operating services, and the use of certain important facilities provided by Eaton's - the owner of the financial services group of companies.

The Green Paper and the Technical Supplement clearly recognize the validity of this structure notwithstanding the inter-company transactions that are involved.

We confidently anticipate that the legislation adopted to implement the Green Paper proposals will not inhibit the continued satisfactory operation of the concept which has been successfully introduced by Eaton's over the last fifteen years.

We recognize an important distinction between inter-company transactions in services which are described above and which are essential to the EBFS concept, and improper inter-company transactions in assets which could threaten the security of customers' funds. The EBFS concept has been developed within the context of existing laws and the inter-company movement of funds plays no part in the concept, other than in the normal course of business; such as the provision of mortgage banking services to Eaton Bay Life Assurance Company by Eaton Bay Trust Company. As a matter of policy we do not lend money from EBLAC and EBTC to EBFS or to Eaton's.

The rest of this brief describes in more detail the operating arrangements through which the EBFS concept is implemented.

History of the Company

At the time of incorporation in 1970, Eaton Financial Services Limited acquired a 100% interest in Eaton Life Assurance Company (now Eaton Bay Life Assurance Company). Eaton Life was formed in 1920 to provide insurance services for Eaton employees and now offers life, accident and health insurance and annuity contracts to the public at large.

In 1971 Eaton Funds Management Limited was incorporated as a mutual fund dealer to manage a series of investment funds whose management contracts had been acquired by tne company. Today Eaton Bay Funds Management Limited operates as a wholly-owned subsidiary of Eaton Bay Life Assurance Company and manages seven investment funds with varying investment objectives.

In 1975 Eaton Trust Company was formed to offer trust deposit facilities to its customers. Trust operations were augmented in 1979 with the acquisition of Commerce Capital Corporation Limited and its subsidiaries, Commerce Capital Trust Company and Commerce Capital Mortgage Corporation. Through a series of amalgamations, reorganizations and name changes, the structure of the trust operations was subsequently changed so that in 1985 Eaton Bay Trust Company operates as a Federal Trust Company and is a 99.8% owned subsidiary of Eaton Bay Holdings Limited. EBHL is an inactive holding company and a wholly-owned subsidiary of EBFS.

Business of the Company

Through its subsidiaries Eaton Bay Financial Services offers the following products to the general public:

Investment Funds -
- Eaton Bay Commonwealth Fund
- Eaton Bay Dividend Fund
- Eaton Bay Growth Fund
- Eaton Bay Income Fund
- Eaton Bay International Fund
- Eaton Bay Money Market Fund
- Eaton Bay Viking Fund

Life Insurance Products -
- Life insurance
- Accident and health insurance
- Annuities

Trust Deposit Products -
Term deposits
Savings accounts
Chequing accounts

Personal Loans -
Residential mortgages
Collateral loans

Trusteed Investments -
Registered retirement savings plans
Self-directed RRSP's
Registered retirement income funds
Deferred profit sharing plans

The Company also offers automobile and property insurance on an agency basis through a former subsidiary, Eaton Bay Insurance Company, which is now owned by Scottish & York Holdings Limited.

In addition the Company provides services to corporations and other organizations in the following form:

Group life insurance
Group accident & health insurance
Interim mortgage loans
Pension fund management

Marketing Structure

The Company's concept of one-stop shopping for financial services is presently offered to the public through Financial Centres located in Eaton stores across Canada. In addition, specialized services are offered through Trust Deposit Branches and Mortgage Lending Offices located in major Canadian cities.

Our typical Financial Centre is:

- approximately 1200 to 1400 square feet in size;
- located within, or adjacent to, the customer service area of the store;
- a business office consisting of a reception/administration area, an enclosed office for the Centre manager, an enclosed area for account representative work stations and one or two semi-private client interview areas;
- staffed by a full-time secretary, a Centre manager and six to eight account representatives;
- open during store hours.

Our services are offered to the public, through the Financial Centres, by representatives who are fully trained in all our product lines, duly licensed and properly qualified to provide a complete financial planning service to our defined market. All representatives hold at least two licences and have three licences where allowed by provincial legislation. In addition, our representatives are major participants in the chartered financial planning program which is sponsored by the Investment Funds Institute of Canada.

Since 1971, through the Financial Centres, the Company has been a leader in Canada in offering financial products and services to the public on a truly integrated basis. The public's positive response to our concept and our marketing structure reinforces the desirability of allowing us to continue to serve the public through our present corporate structure and integration of common business functions.

In addition, certain products are marketed in a conventional manner, through direct mail and through insurance brokers.

Operating Structure

As indicated above, our Company is structured on the basis of a holding company, with regulated and other subsidiaries. The parent, or the holding company, provides the physical plant, staff and other technical resources, required by all of the companies, and provides these through agreements with each of the subsidiary companies. The basic agreements that we have used to effect this are as follows:

(a) Marketing Agreements

This is an agreement between EBFS and each of its three major subsidiaries, whereby EBFS agrees to provide for the marketing and sale of each of these companies' products through a Financial Centre or direct mail approach. The terms on which the products are sold, i.e., the compensation paid to market and sell these products, are based on arms lengths fees paid by other similar companies in each of the industries for which the marketing agreement applies. In addition, there is an agreement with an outside supplier of general insurance, and it is structured in the same manner, with EBFS receiving fees for the marketing and sale of general insurance.

(b) Management Agreement

An agreement exists between EBFS and each of its three major subsidiaries, covering the provision of the following services to these companies:

i) office facilities and services including space, equipment, telephone, courier, filing, storage, word processing, purchasing, and translation services;

ii) personnel services, including employee benefits;

iii) internal audit, general accounting and financial planning services;

iv) executive services;

v) payroll, corporate secretarial, legal, actuarial, underwriting, claims, and other administrative services.

All of these services are based on a percentage of the cost of operations, and are revised annually by management, and reviewed by the boards of directors of the companies involved, as well as the Department of Insurance examiners in the course of their regular audits.

(c) Investment Management Agreement

An investment management agreement exists between EBFM and each of the other EBFS subsidiaries to manage investments, at rates competitive to industry practice, and, in the case of the investment funds approved by the outside shareholders and directors.

(d) Mortgage Underwriting and Administrative Services Agreement.

A mortgage underwriting and servicing agreement exists between EBTC and EBLAC whereby EBTC provides all of the mortgage underwriting and administrative services to EBLAC, with the fee schedules determined with reference to industry practice.

In both (c) and (d) above, EBFM and EBTC make recommendations to the management staff responsible for the other companies who, under the direction of the directors of the subsidiary company, agree or disagree to the course of action proposed.

We believe that the potential for conflict of interest has been controlled in our organization. This has been achieved by appointing distinct management staff with responsibility for each of the critical functions. The responsibility of each of the executives is clearly identified and they ensure that officers throughout the organization, do not allow the function for which they are responsible to subsidize another.

Finally, EBFS has an Executive Committee of the EBFS board, and a Management Committee which review the appropriateness of each of the actions and strategies involved to insure compliance with relevant legislation and overall Company goals.

We submit that the legislation adopted to implement the Green Paper proposals should not inhibit the continued satisfactory operation and customer acceptance of the concept which has been successfully introduced by Eaton's over the course of the last fifteeen years.

Yours truly,

W. R. Livingston
President

APPENDICE "FNCE-62"

le 12 août 1985

AU : COMITÉ PERMANENT
DES FINANCES, DU COMMERCE
ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES
CHAMBRE DES COMMUNES, OTTAWA
K1A 0A6

ATTENTION : M. ROBERT VAIVE
GREFFIER

MÉMOIRE DE HOUSEHOLD FINANCIAL CORPORATION LIMITED SUR LES
PROPOSITIONS CONCERNANT LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Indirectement, par l'entremise de ses filiales Household Finance Corporation of Canada, Household Realty Corporation Limited, Merchant Retail Services Limited et Household Trust Company, Household Financial Corporation Limited effectue des opérations de financement à la consommation au Canada depuis plus de 60 ans. Cette société emploie plus de 1 000 personnes, compte 266 succursales et possède des actifs de plus de 800 millions de dollars. Elle est une filiale en propriété exclusive de Household Finance Corporation of the United States (HFC) qui, après avoir acquis Household Finance Corporation of Canada en 1933 a joué un rôle important et influent dans l'élaboration de la Loi sur les petits prêts du Canada et a participé avec les divers surintendants des assurances à la formulation et à la mise en oeuvre des politiques relatives à la conduite des opérations de financement à la consommation au Canada. Incorporée en 1975, Household Trust Company effectue des opérations depuis le milieu de 1980. Société de fiducie au sens de la Loi sur les compagnies fiduciaires du Canada, elle est assujettie aux dispositions

de cette loi, est autorisée à faire des affaires dans toutes les provinces du Canada et, à ce jour, compte 16 succursales réparties dans neuf des dix provinces. Les institutions financières qui font partie du groupe Household Canada ont contribué largement à l'éducation des utilisateurs du crédit à la consommation et à la mise au point de nouveaux produits qui mettent à la disposition des consommateurs désavantagés des facilités de crédit que ne leur offrent pas les banques à charte.

Remarques liminaires

Nous sommes encouragés par l'examen des principes fondamentaux sur lesquels repose la politique du gouvernement relative au secteur financier et, compte tenu de la conjoncture changeante et incertaine qui existe actuellement, nous convenons que toute législation proposée dans ce domaine devrait :

a) promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité;
b) accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur;
c) élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises;
d) assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier.

Les institutions financières qui sont disposées à participer à la mise en pratique de ces principes et qui ont les moyens financiers nécessaires pour le faire devraient être encouragées dans cette tâche et les efforts qu'elles ont déployés jusqu'ici devraient être reconnus.

Remarques générales

Chaque membre du Comité sait que le crédit accordé aux utilisateurs canadiens, qu'il s'agisse des consommateurs, des entreprises, des institutions ou des gouvernements, a augmenté depuis 1966 et est conscient de la prédominance accrue des cinq grandes banques à charte de l'Annexe A dans cette expansion. La Loi sur les banques a été modifiée le 1er décembre 1980. Depuis, des efforts répétés prenant ~~sous~~ diverses formes ont été déployés pour restructurer, réviser, reformuler ou modifier la législation sur les compagnies de fiducie, sur les sociétés de prêt et sur les compagnies d'assurance au Canada et dans certaines provinces. Les propositions de loin les plus efficaces et les plus réfléchies viennent sans aucun doute, à notre avis, du Département des assurances du Canada, et nous sommes encouragés de voir que les propositions du ministre d'État aux Finances reprennent en partie les recommandations de MM. Humphreys, Hammond, Macdonald et Page, de ce Département. Nous recommandons que les trois volets de la législation, à savoir les lois sur les sociétés de fiducie, sur les sociétés de prêt et sur les compagnies d'assurance, soient examinés de manière indépendante, rapide et avec un degré de liaison suffisant qui permettrait à ces questions de faire l'objet de projets de loi tenant compte de la situation actuelle et reconnaissant les avantages du passé ainsi que la position concurrentielle de chaque type de société par rapport aux banques à charte.

La présence et les actions efficaces de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) ont protégé les déposants canadiens dans des situations mettant en cause des sociétés de fiducie, des sociétés de prêt et au moins une banque à charte. Cette protection, sans égard au coût, ne remplace pas des restrictions vigoureuses et applicables imposées à ceux qui aspirent

constituer en société des entreprises acceptant des dépôts, restrictions qui réserveraient le droit d'accepter des dépôts aux organismes dont les assises financières sont solides et qui sont administrées et dirigées par des personnes intègres et compétentes ayant travaillé dans des entreprises canadiennes et servi les consommateurs canadiens.

Household Trust Company a conclu une entente afin de gérer et d'administrer les avoirs de la seule autre société de fiducie contrôlée par des non-résidents. Household Financial Corporation Limited vise l'expansion des opérations de Household Trust Company et considère cette expansion essentielle au maintien de sa position à titre d'institution financière canadienne progressive et axée sur les besoins des consommateurs. Elle est capable de respecter les principes énoncés dans le présent mémoire ou d'y contribuer et ne devrait pas être empêchée d'atteindre ces objectifs parce qu'elle appartient à des intérêts étrangers.

L'Association des compagnies de fiducie du Canada a présenté au Comité un mémoire auquel Household Trust Company a participé et que cette société approuve. Les remarques précises sur les recommandations ainsi que les documents techniques ci-joints évitent dans la mesure du possible de traiter des aspects évoqués dans le mémoire de l'Association des compagnies de fiducie du Canada. Toutefois, dans certains cas, Household Trust Company doit apporter des précisions en raison de sa position unique en tant que seule société de fiducie étrangère incorporée selon les lois fédérales et faisant affaire au Canada.

Remarques précises

1) Les banques de l'Annexe C

Le concept des banques de l'Annexe C semble avoir été élaboré afin d'élargir les activités de crédit commercial dans un groupe de sociétés chapeauté par une société de portefeuille financière si, et seulement si, tous les membres du groupe sont assujettis au contrôle fédéral. Selon nous, il ne suffit pas de donner indirectement aux sociétés de fiducie cette nouvelle capacité de placement, qui constitue l'essence même des opérations des banques de l'Annexe A. Un tel mécanisme est contraire aux trois principes énoncés ci-dessus et ne fait que placer les sociétés de fiducie dans une position de désavantage concurrentiel par rapport aux banques à charte en raison des limites relatives aux sociétés apparentées imposées quant au financement, à l'administration et à l'exploitation des opérations de crédit commercial menées par une banque de l'Annexe C et aux hausses de coûts rattachées à ces activités.

Il faut convenir que les sociétés de fiducie partent presque de zéro dans ce domaine et que, dans ces circonstances, elles devraient être encouragées et non désavantagées. Le moyen le plus efficace d'ouvrir la porte des opérations de crédit commercial aux sociétés de fiducie consiste à se servir des sociétés existantes. Chaque société de fiducie souhaitant obtenir des pouvoirs dans ce domaine pourrait être assujettie aux exigences des autorités fédérales, ce qui permettrait au ministre de «soumettre toutes les opérations de crédit commercial à une réglementation cohérente» (Supplément technique, p. 3).

2) La structure des sociétés

Diverses propositions énoncées dans les Propositions et dans le Supplément technique limitent ou exigent la restructuration, selon une forme prescrite, de tout groupe d'institutions financières liées. Le concept des banques de l'Annexe C se fonderait en partie sur ces recommandations. Sous réserve du respect des deux critères

a) de l'assujettissement à la réglementation fédérale et
b) du maintien de la santé financière,

un groupe lié devrait disposer d'un degré raisonnable de souplesse quant à la manière avec laquelle il est structuré et quant aux méthodes employées pour financer ses besoins.

Les problèmes que nous tentons de résoudre à l'heure actuelle et que nous cherchons éviter à l'avenir sont occasionnés par trois principaux facteurs :

a) les fluctuations de l'économie et leurs conséquences sur les taux d'intérêt et sur la valeur marchande des placements;
b) les opérations comportant un lien de dépendance avec ou sans intention frauduleuse;
c) la désuétude de la législation.

Il est impossible d'empêcher les fluctuations de l'économie et il est impossible d'empêcher à l'avance une personne fourbe qui a des intentions frauduleuses poursuivre ses desseins malhonnêtes ou de la contenir à l'avance. Nous pouvons cependant fixer des normes pour les administrateurs et les cadres afin d'empêcher des gens malhonnêtes d'occuper des fonctions dans une

institution financière réglementée par le gouvernement fédéral, nous pouvons reformuler la législation pertinente dans des termes modernes et nous pouvons contrôler les opérations comportant un lien de dépendance qui nuisent aux intérêts des déposants ou du public investisseur.

Ces modifications et ces contrôles devraient permettre de satisfaire les exigences du Parlement et laisser aux sociétés réglementées assez de souplesse pour qu'elles puissent mettre au point de nouveaux produits et de nouvelles méthodes de financement de leurs opérations.

Par exemple, nous pensons qu'il ne serait pas nécessaire de restreindre les activités d'emprunt d'une société de portefeuille financière qui remplit les fonctions assumées actuellement par Household Financial Corporation et de limiter ainsi sa participation active sur le marché des emprunts auprès du public. Lorsqu'une société de fiducie est une entreprise en propriété exclusive d'une société de portefeuille financière, il est essentiel que la société de portefeuille puisse se servir de sa force financière pour obtenir des fonds sur le marché et répondre aux besoins de financement de sa société de fiducie.

Nous croyons que l'esprit du Supplément technique pourrait être respecté et que les sociétés de portefeuille financières ayant des filiales en propriété exclusive pourraient avoir la souplesse nécessaire si le respect des besoins de financement et de liquidité s'effectuait :

a) sur une base consolidée, par la société de portefeuille financière;
b) individuellement, par chacune des filiales en propriété exclusive.

Quant à l'honnêteté et aux compétences des administrateurs et des cadres des institutions financières, il est intéressant de rappeler une remarque de M. K.R. MacGregor, ancien Surintendant des assurances. Entre 1919 et 1939, tous ceux qui demandaient à être incorporés à titre de société de fiducie, société de prêt ou compagnie d'assurance devaient se présenter devant le prédécesseur du Comité actuel (Comité des opérations bancaires et financières) afin de faire approuver l'incorporation par projet de loi spécial. Comme le déclarait M. MacDonald, il s'agissait d'un processus extrêmement lent et coûteux, mais il réussissait efficacement à repérer et à éliminer les gens malhonnêtes qui demandaient l'autorisation de recevoir des dépôts ou des primes du public.

3) Les placements

Il est difficile de se prononcer sur la seule question des placements étant donné qu'elle touche à de nombreux domaines comme l'«Harmonisation fédérale-provinciale» et à ce que le ministre ontarien de la Consommation et des Relations commerciales appelle l'«approche égalitaire», autrement dit le fait que toutes les sociétés faisant affaire en Ontario seront tenues de respecter essentiellement les mêmes règles, peu importe la compétence qui a autorisé leur incorporation. La comparaison de certaines des recommandations formulées dans le Supplément technique avec celles qui sont contenues dans le projet de loi ontarien sur les compagnies de prêt et de fiducie et avec les dispositions de la Loi sur les banques figure à l'annexe A.

Le problème que pose la législation actuelle aux sociétés de fiducie est que ces sociétés doivent placer les fonds des déposants dans un milieu de plus en plus compétitif et obtenir les garanties nécessaires quant au remboursement ou à la réalisation du placement. Nous croyons que le crédit à la

consommation et le crédit commercial satisfont les critères de placement. En ordonnant que le crédit commercial se fasse par l'entremise d'une banque associée de l'Annexe C, le gouvernement ne règle pas le problème des sociétés de fiducie, car les dépôts requis par ces sociétés ne peuvent, aux termes de la loi actuelle (paragraphe 68(4) de la Loi sur les compagnies fiduciaires) - et on peut supposer qu'elles ne pourront pas aux termes de toute nouvelle loi - être transférés à une banque de l'Annexe C afin d'être placés sous forme de crédit commercial. Une banque de l'Annexe C peut avoir bien d'autres fonctions, mais il est essentiel, selon nous, que ce nouveau type d'institution ne soit pas présenté comme une solution aux restrictions en matière de placement imposées actuellement et toujours envisagées pour les sociétés de fiducie.

On comprendra, d'après l'analyse figurant à l'annexe A, que les banques disposent d'un avantage énorme par rapport à ce qui est proposé dans le Supplément technique à propos des sociétés de fiducie, même si le concept des banques de l'Annexe C était mis en oeuvre. L'annexe A illustre également les écarts significatifs qui existent entre le Supplément technique et le projet de loi ontarien, écarts qui créeront des difficultés de fonctionnement pour les sociétés fédérales faisant affaire en Ontario et imposeront deux poids deux mesures dans le cas des placements admissibles, ce qui aura pour effet de limiter plutôt que d'accroître les capacités de placement des sociétés de fiducie fédérales.

4) La propriété étrangère

La philosophie qui se dégage des Propositions à considérer et du Supplément technique à propos de la propriété étrangère des institutions financières semble comporter deux volets :

a) préserver les droits qui existent actuellement aux termes des lois fédérales pertinentes et qui permettent à des non-résidents d'incorporer des sociétés de prêt et de fiducie et à des banques étrangères d'incorporer des banques de l'Annexe B, ainsi que de transférer des actions de ces institutions à des non-résidents à condition que, au moment du transfert, l'institution soit sous contrôle étranger;

b) imposer de nouvelles règles plus strictes dans le cas des banques de l'Annexe C et qui feraient qu'aucune institution financière contrôlée par des intérêts étrangers ne pourrait incorporer ou acquérir une banque de l'Annexe C.

D'après les Propositions et le Supplément technique, il semble que le but principal des banques de l'Annexe C est de fournir un moyen par lequel une société de fiducie ou de prêt peut effectuer, par l'entremise d'une société affiliée, des opérations de crédit commercial concurrentielles avec celles des banques de l'Annexe A et de l'Annexe B. Si une banque de l'Annexe C doit être le complément d'une société de portefeuille financière plutôt qu'un prêteur commercial indépendant, tel qu'une banque de l'Annexe B, nous proposons respectueusement que les avantages rattachés à la possibilité de se servir d'une banque de l'Annexe C soient offerts à toutes les sociétés de portefeuille financières réglementées, peu importe le degré de propriété étrangère de ces sociétés de portefeuille.

5) Le contrôle des transactions intéressées

À titre de société de portefeuille financière qui exerce ses activités depuis 40 ans, nous sommes encouragés par la déclaration figurant à la page 16

du Supplément technique sous la rubrique «Transactions avec lien de dépendance dans un groupe financier» qu'il y aurait certaines exceptions à l'interdiction générale des opérations avec lien de dépendance, moyen que privilégie le gouvernement pour contrôler les transactions intéressées, et que ces exceptions permettraient aux institutions financières affiliées de maintenir des relations d'affaires normales entre elles et les autoriseraient à cordonner leurs activités et, peut-être, à les rationaliser sous certains aspects. L'exception précise à l'interdiction générale des opérations avec lien de dépendance, qui autoriserait les opérations entre une institution financière réglementée et l'une de ses filiales en propriété exclusive lorsque tout le passif des filiales est garanti par la société-mère, est utile, mais à notre avis elle est trop restrictive. Il devrait être possible, afin d'obtenir du comptant, de transférer entre des sociétés liées des catégories d'avoirs dont la valeur marchande peut être établie facilement et dont le commerce est aisé. La plupart du temps, ces transferts sont effectués pour marier l'actif au passif des sociétés en cause ou pour permettre à une institution de dépôts d'éliminer un placement non admissible ou d'acquérir un placement admissible. Sur la foi de l'expérience vécue ces cinq dernières années, il nous semble que les deux principales causes des déconfitures d'institutions de dépôt sont

a) les fraudes;

b) les opérations comportant des liens de dépendance et relatives à des immobilisations dont le marché est limité.

Toute législation résultant des Propositions devrait permettre à des sociétés liées de transférer contre du comptant des avoirs négociables autres que des immobilisations évalués à leur juste valeur marchande. Il est intéressant de souligner que, dans son Rapport provisoire, le groupe de

travail ontarien sur les institutions financières appuie cette recommandation (voir l'annexe B ci-jointe).

6) Règle de placement applicables aux sociétés de fiducie

Les pages 58 et 59 du Supplément technique contiennent les règles de placement proposées, applicables aux sociétés de fiducie et de prêt. Au paragraphe 7, on lit que les prêts seraient assujettis aux restrictions suivantes :

- o les hypothèques satisfaisant aux critères de «qualité» ne seraient soumises à aucune restriction particulière;

- o les autres hypothèques ne pourraient dépasser 5 pour cent de l'actif total;

- o les prêts commerciaux ne pourraient dépasser 5 pour cent de l'actif total;

- o les prêts à la consommation ne pourraient dépasser 10 pour cent de l'actif total.

Nous avons déjà souligné la nécessité d'élargir les capacités d'une société de fiducie d'investir dans des prêts commerciaux autrement que par l'entremise d'une banque de l'Annexe C. Toutefois, à l'examen des difficultés qu'ont éprouvées les sociétés de fiducie au cours des cinq dernières années, il semble que les prêts hypothécaires satisfaisant aux critères de qualité ont contribué au problème bien plus que les prêts à la consommation, en particulier dans les territoires relevant d'autorités qui

permettent de choisir des remèdes ou, comme c'est le cas en Alberta, lorsque les lois provinciales limitent les droits du créancier hypothécaire à la réalisation de son titre sans lui donner le droit de recouvrement sur l'obligation de payer du débiteur. Nous ne prétendons pas que les prêts hypothécaires de qualité devraient être assujettis à des restrictions en matière de placement, mais nous recommandons que les prêts à la consommation de 50 000 $ ou égaux au revenu annuel du particulier, le moindre de ces deux montant étant pris en considération, garantis ou non par des biens personnels soient considérés comme des placements satisfaisant aux critères de qualité qui les placeraient dans la même catégorie que des placements sans restriction.

7) La liquidité

La liquidité d'une institution financière est primordiale et elle requiert l'appariement des échéances de l'actif et du passif. Les lois fédérales et provinciales pertinentes ont orienté les fonds des sociétés de fiducie vers les prêts hypothécaires à l'habitation. Ces placements sont et restent les placements les plus fiables lorsque les lois prévoient qu'une charge imputée sur un bien immobilier s'accompagne de la promesse, qui a force exécutoire, de payer le propriétaire; cependant, ils n'offrent pas le degré de liquidité qui caractérise un portefeuille diversifié comprenant des prêts à la consommation, des prêts commerciaux et des prêts hypothécaires à l'habitation. Les prêts commerciaux permettent d'aligner la dette sur le calendrier de paiement en raison de leur taille et du temps que prennent les négociations. Les prêts à la consommation sont en moyenne de courte durée; ils apportent des liquidités fiables et offrent au prêteur beaucoup plus de souplesse que les prêts hypothécaires à l'habitation consentis pour des échéances fixes ou pour des échéances qui peuvent être modifiées à la discrétion de l'emprunteur.

8) Les définitions

En plus de réconcilier les philosophies relatives aux placements qui ressortent des lois fédérales et ontariennes, il importe, à notre avis, d'évaluer ou d'anticiper les conséquences de la divergence des définitions prévues dans le Supplément technique et dans le projet de loi ontarien.

a) Le projet de loi ontarien fait allusion aux «prêts destinés aux entreprises ou à des fins commerciales» non autorisés en vertu d'autres dispositions de la loi, payables sur demande ou à moins d'un an à des compagnies, sociétés de personnes, entreprises individuelles et sociétés en participation. Dans les Propositions, on propose que les prêts commerciaux soient définis comme toutes les avances ou garanties de fonds autres que le papier commercial accordées aux entreprises, les prêts hypothécaires admissibles accordés à des sociétés et qui ne dépassent pas 75 pour cent de la valeur du bien hypothéqué ou qui sont assurés, les titres émis en vertu d'un prospectus et certains titres émis par placement privé. L'analyse de ces deux définitions révèle immédiatement des conflits et des ambiguïtés quant au bénéficiaire du prêt, à l'échéance du prêt et aux prêts qui sont considérés de nature commerciale.

b) Il est évident que les ventes conditionnelles et les baux ne seront jamais considérés comme des prêts commerciaux ou des prêts à la consommation en vertu du projet de loi ontarien mais qu'ils pourraient bien l'être en vertu des Propositions.

CONCLUSION

Intentionnellement, par négligence ou pressé par des affaires plus urgentes, le gouvernement fédéral a accordé depuis 1966 des pouvoirs accrus aux banques de l'Annexe A et laissé les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt et les compagnies d'assurance au point où elles se trouvaient à ce moment-là, c'est-à-dire dans le cadre législatif élaboré dans les années 30. Nous pensons que, sous réserve que l'institution de dépôts soit en mesure de démontrer en tout temps à l'organisme de réglementation qu'elle est capable de protéger ses déposants, cette institution devrait avoir des chances égales de rivaliser avec les banques à charte sur le marché canadien et nous croyons que cette concurrence servira les intérêts des consommateurs et des utilisateurs du crédit commercial et qu'elle atténuera l'importance et la prédominance des banques à charte. Toute législation découlant des discussions actuelles devrait tenir compte de ces aspects et s'harmoniser à la législation provinciale afin d'éviter les dépenses et les tracasseries liées à la nécessité de satisfaire à des exigences conflictuelles imposées par diverses autorités.

Pour terminer, nous serions très négligents si, une fois de plus, nous ne revenions pas sur la question de la propriété étrangère. Les restrictions dictées par la Loi sur les compagnies fiduciaires, la Loi sur les compagnies de prêt et la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, conjuguée à l'adoption de la Loi sur les sociétés d'investissement, exprimaient l'intention du gouvernement de l'époque (1963-1964) de contrôler et de réduire l'investissement étranger au Canada. Le gouvernement a réitéré cette philosophie en adoptant la Loi sur l'examen de l'investissement étranger en 1974. On nous informe maintenant que le gouvernement adopte une attitude

nouvelle face à la question de l'investissement étranger, comme en témoigne la Loi sur Investissement Canada, qui vise à promouvoir et à favoriser l'investissement.

Il semble y avoir un conflit entre l'attitude face à l'investissement étranger exprimée dans les Propositions et celle dont témoignent les déclarations des représentants du ministère de qui relève Investissement Canada.

Household Financial Corporation Limited fait partie d'une grande multinationale diversifiée engagée dans le domaine des finances, de la commercialisation, de la fabrication et des transports, qui dispose d'un actif de plus de 10 milliards de dollars américains, dont environ 7,5 pour cent (plus de 1 milliard de dollars canadiens) au Canada. Aucune société ne peut ralentir sa progression vers la réalisation de ses objectifs sans mettre son avenir en jeu. Il faut donc que le gouvernement se prononce clairement et sans équivoque sur les activités que peuvent exercer les entreprises du groupe Household au Canada.

Respectueusement soumis,

HOUSEHOLD FINANCIAL CORPORATION LIMITED

Par (signé) Président

PLACEMENT	SUPPLÉMENT TECHNIQUE	PROJET DE LOI ONTARIEN	LOI SUR LES BANQUES
1. Prêts hypothécaires satisfaisant les critères de qualité ou d'admissibilité	Aucune limite	Aucune limite	Aucune limite
2. Autres prêts hypothécaires	5 % de l'actif total	À inclure dans un panier ouvert de 5 %; prêts hypothécaires de 3^{e} rang ou de rang inférieur limités à 2 % de l'actif total	Interdit, sauf sous forme de nantissement d'un prêt existant
3. Prêts commerciaux	5 % de l'actif total	10 % de l'actif total, sous réserve de l'approbation du Surintendant des assurances d'un capital minimum de 15 millions $	Aucune limite
4. Prêts à la consommation	10 % de l'actif total	10 % de l'actif total	Aucune limite
5. Crédit-bail commercial	Aucune disposition	10 % de l'actif total	Aucune limite s'il se fait par l'entremise d'une filiale de crédit-bail conformément à l'alinéa 173(1)(j) de la Loi sur les banques

6.	Clause sur les achats à prix forfaitaire	Aucune disposition	5 % de l'actif total, mais ne peut servir à élargir le crédit commercial, les prêts hypothécaires non admissibles (2^{e} rang) ou les placements immobiliers; si une entreprise est autorisée à consentir des prêts à la consommation ou à faire du crédit-bail commercial, la clause ne peut être invoquée pour dépasser la restriction de 10 % imposée en 3 et 5 ci-dessus	Aucune disposition, mais non nécessaire
7.	Actions ordinaires	Pas plus de 10 % dans une seule entreprise et de 50 % de l'avoir des actionnaires de la société de fiducie	Placements sous forme d'actions (privilégiées ou ordinaires) ne pouvant dépasser 25 % de l'actif total. Pas plus de 10 % des actions avec droit de vote d'une société	Pas plus de 10 % des actions avec droit de vote émises par la société
8.	Actions privilégiées	10 % de l'actif total	Placements sous forme d'actions (privilégiées ou ordinaires) ne pouvant dépasser 25 % de l'actif total	Aucune limite sauf si les actions privilégiées donnent droit de vote (voir la restriction sur les actions ordinaires ci-dessus)

9. Dispositions générales	60 % de l'actif doit prendre la forme de titres de créance admissibles et de prêts hypothécaires de qualité	50 % de l'actif doit prendre la forme de titres de créances et de prêts hypothécaires de qualité	Réserves primaires conformément à l'article 208 de la Loi sur les banques (10 % des dépôts à vue en $ Can, 2 % des dépôts à préavis en $ Can. jusqu'à 500 millions $, 1 % des dépôts à préavis en $ Can au-dessus de 500 millions $ et 3 % des dépôts en monnaies étrangères) Réserves secondaires selon les exigences de la Banque du Canada

Annexe B

Annexe A

Rapport provisoire du groupe de travail ontarien sur les institutions financières

Recommandations concernant la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt

Les révisions apportées à la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt devraient comprendre les éléments suivants :

i) Interdiction des transactions intéressées dans le domaine immobilier;

ii) Interdiction des transactions intéressées dans toutes les autres opérations sauf lorsqu'il est facile déterminer le prix du marché généralement en vigueur pour des produits, des placements ou des services homogènes, à partir de transactions indépendantes effectuées au même moment;

iii) Limite (à fixer par règlement élaboré en tenant compte des pratiques adoptées par les investisseurs indépendants) sur le montant des placements qu'une société de prêt ou de fiducie peut détenir en titres d'une société quelconque en mesure d'exercer une influence sur elle ou associée directement ou indirectement avec elle;

iv) Limite sur le montant des prêts qu'une société de prêt ou de fiducie peut accorder à une société en mesure d'exercer une influence sur elle ou associée directement ou indirectement avec elle, de sorte qu'une portion très limitée de l'actif de la société de prêt ou de fiducie puisse être prêtée de cette façon.

De plus,

la Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie devrait exiger que les administrateurs en conflit d'intérêts à propos de quelque question que ce soit ne soient pas présents lorsque ces questions sont discutées par les administrateurs ou font l'objet de décisions des administrateurs.

APPENDICE "FNCE-63"

Rowland C. Frazee
Chairman et
chef de la direction

La Banque Royale du Canada
Siège Social, 1, Place Ville-Marie
Montréal, Québec H3C 3A9
(514) 874-2131

Le 14 août 1985

Monsieur Robert Vaive
Greffier
Comité permanent des finances,
du commerce et des questions économiques
de la Chambre des communes
Direction des comités et
de la législation privée
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Greffier,

J'ai l'honneur de vous envoyer le mémoire que La Banque Royale du Canada soumet au Comité à l'occasion de l'étude du Livre vert intitulé "La réglementation des institutions financières du Canada : propositions à considérer". Nous serons heureux de nous présenter devant le Comité et de répondre aux questions que ses membres pourraient désirer nous poser.

Permettez-moi d'ajouter que La Banque Royale du Canada appuie sans réserve le mémoire présenté au Comité sur la même question par l'Association des banquiers canadiens. Dans notre mémoire, nous attirons toutefois l'attention sur certains points qui nous semblent revêtir une importance toute particulière.

Recevez, Monsieur le greffier, l'assurance de ma haute considération.

Fournir à la population canadienne des services financiers améliorés

Mémoire de
La Banque Royale du Canada
au
Comité Permanent des Finances, du Commerce et des questions économiques
de La Chambre des Communes

Relativement à l'examen des propositions sur la réglementation des institutions financières

Août 1985

Table des matières

Page

Résumé du mémoire

I. Introduction

II. Pourquoi une refonte de la législation et de la réglementation financières?

III. Quels sont les objectifs déclarés du gouvernement du Canada relativement à la restructuration du secteur des services financiers?

IV. Comment le Livre vert propose-t-il d'atteindre les objectifs qu'il définit?

V. Ces propositions permettront-elles d'atteindre les objectifs du gouvernement?

VI. L'adoption des propositions assurera-t-elle à toute la population canadienne un accès approprié aux produits et services financiers?

VII. Les Canadiens bénéficieront-ils d'une plus grande accessibilité aux marchés financiers internationaux?

VIII. Les propositions produiront-elles un système financier solide et stable?
a) Concentration de la propriété
b) Mélange des activités industrielles et financières

IX. En quoi les propositions privent-elles les banques de la possibilité de mieux servir les Canadiens?
a) Qui sont les banques?
b) Les banques sont-elles trop grandes?
c) Les banques créant-elles une vigoureuse concurrence?
d) Les banques font-elles trop d'argent?

X. Conviendrait-il d'apporter des améliorations au système d'assurance-dépôts du Canada?

XI. Conclusions

XII. Recommandations

Liste des tableaux

Page

Tableau 1 Localités canadiennes desservies exclusivement par des banques

Tableau 2 Profil des entreprises indemnisées par la S.A.D.C.

Tableau 3 La Banque Royale du Canada - Profil au Canada

Tableau 4 Rendement annuel après impôt de l'avoir moyen des propriétaires d'actions ordinaires des sociétés industrielles canadiennes

Liste des Graphiques

Page

Graphique 1 Pertes de la S.A.D.C.

Graphique 2 Évolution vers les structures participatives de type fermé
Actifs contrôlés par les plus grandes sociétés de fiducie

Graphique 3 Les plus grandes institutions financières au Canada

Graphique 4 Répartition géographique des succursales hors des agglomérations urbaines

Graphique 5 Institutions financières les plus utilisées par les Canadiens

Graphique 6 La part des agglomérations non urbaines dans la fourniture de services complets

Graphique 7 Où les agriculteurs empruntent-ils?
Répartition de la dette agricole

Graphique 8 Prêts consentis selon la L.P.P.E.

Graphique 9 Emprunts canadiens à l'étranger (1980-1984)

Graphique 10 Opinion des Canadiens sur la propriété

Graphique 11 Les plus grandes institutions financières au Canada

Graphique 12 Potentiel d'intermédiation financière au Canada
Ratio des actifs en $ CAN des intermédiaires financiers sur le PNB (1870-1984)

Graphique 13 Croissance de l'actif canadien

Graphique 14 Les banque se font-elles une concurrence vigoureuse?

Graphique 15 La concurrence sur les prêts à la consommation

Graphique 16 L'importance des banques à charte dans le prêt à la consommation

Graphique 17 La concurrence sur les prêts hypothécaires

Graphique 18 L'importance des banques à charte dans le prêt hypothécaire

Graphique 19 Rendement de l'avoir des actionnaires - Comparaisons

Graphique 20 Comparaison avec les banques américaines
Rendement de l'actif

Graphique 21 Comparaison avec les banques américaines
Frais autres que d'intérêts

Résumé du mémoire

Le ministre d'État aux Finances a publié un Livre vert intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer.* Ce document soumet à la discussion d'importants changements au cadre législatif et réglementaire régissant le secteur des services financiers au Canada. Par ailleurs, le *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* (le "Rapport Wyman") a été publié et le public a été invité à le discuter. Ce document propose une refonte majeure des attributions et du mode de fonctionnement de la Société d'assurance-dépôts du Canada (la SADC); il propose également des solutions pour refinancer le déficit actuel de cette société. Le Livre vert et le rapport Wyman sont tous deux opportuns et importants.

La réaction du secteur bancaire vis-à-vis du Livre vert du gouvernement fédéral a déjà été présentée par l'Association des banquiers canadiens (l'ABC) dans un mémoire dont nous appuyons sans réserve les recommandations. Le secteur bancaire présentera également, par l'intermédiaire de l'ABC, un mémoire sur le rapport Wyman. Dans le présent mémoire, la Banque Royale entend souligner certaines préoccupations particulières qu'elle juge importantes, et répondre aux questions qu'elles pourraient susciter parmi les Canadiens.

Nous sommes très préoccupés du fait que la faillite récente de plusieurs institutions de dépôt ait sapé la confiance du public. Cette confiance envers les institutions financières est en effet cruciale; il importe donc de mener à bien la réforme du système d'assurance-dépôts avant d'apporter d'autres changements majeurs au système financier canadien.

Par ailleurs, la structure et le caractère du secteur des services financiers au Canada ont changé sensiblement depuis quelques années, et cette évolution se poursuit. Il est clair que nous avons besoin d'une législation et d'une réglementation nouvelles pour orienter et gérer cette évolution.

Le Livre vert amorce ce processus d'une façon constructive. Il expose les buts de la restructuration du secteur financier sous la forme d'une liste de neuf principes ou objectifs. Ceux-ci visent à assurer l'existence d'un système financier solide et concurrentiel, susceptible d'offrir aux Canadiens les meilleurs services possibles. Nous appuyons ces principes sans aucune réserve. Le gouvernement a déclaré que les objectifs énoncés ne sont pas négociables, bien qu'il soit disposé à débattre et modifier ses recommandations particulières. Nous appuyons d'emblée la position adoptée par le gouvernement et sa façon d'aborder la situation.

Les **recommandations particulières** que contient le Livre vert comportent aussi d'importants éléments positifs. Le document déclare clairement que la structure traditionnelle du système financier canadien, qui tente de répartir les fonctions entre les institutions selon le principe des "quatre piliers", est dépassée et ne correspond plus à la réalité. Cette constatation est opportune et appropriée car les "piliers" sont déjà fortement ébranlés. De plus, les Canadiens semblent préférer avoir accès, en un même endroit, à une gamme de services financiers plus vaste que celle que permet d'offrir la structure des "quatre piliers". D'ailleurs, l'élargissement de la gamme des services pourrait aussi accroître la stabilité des bénéfices des institutions financières prises séparément et, par conséquent, conférer au système financier une plus grande solidité.

Nous jugeons très opportune aussi la proposition du Livre vert selon laquelle les institutions financières pourraient étendre leurs services et élargir la gamme de leurs produits en créant des filiales reliées entre elles par une société de portefeuille. Cette structure permettrait d'imposer aux institutions une réglementation par fonction, tout en offrant les avantages de la diversification.

Il nous semble, par contre, que certaines des autres recommandations particulières ne produiraient pas un système financier aussi satisfaisant que celui que méritent les Canadiens, ni aussi solide et efficace que possible.

En premier lieu, étant donné que le pouvoir de créer une société de portefeuille et d'établir la gamme des services et produits financiers ne serait pas accordé aux banques, la restructuration proposée n'apporterait à de nombreux Canadiens aucun avantage sensible. En raison de leur vaste réseau de distribution, les banques sont les institutions financières les plus accessibles pour beaucoup de Canadiens, y compris les petites entreprises et les agriculteurs. En fait, de nombreuses petites localités canadiennes ne sont desservies que par des banques. Et même dans les agglomérations urbaines, beaucoup de Canadiens préfèrent traiter avec les banques et seraient donc mal servis, eux aussi, par les propositions visant explicitement à exclure le système actuel des banques à succursales multiples. Il est profondément troublant que, selon les propositions, les succursales bancaires existantes ne seraient même pas autorisées à apporter aux Canadiens les services d'autres institutions financières non bancaires en recourant à des ententes pour constituer des "réseaux".

Deuxièmement, il serait difficile d'exagérer l'importance du commerce international pour le Canada et celle que revêt, à cet égard, la solide réputation mondiale des banques à charte. Pourtant, le Livre vert ne contient aucune

suggestion pour aider les banques à charte à renforcer leur rôle dans le financement des exportations et des importations canadiennes, et pour faciliter l'aide qu'elles apportent aux entreprises canadiennes désireuses de mobiliser des capitaux sur le marché international. Bien au contraire, certaines des propositions, en effritant les assises nationales des grandes banques canadiennes, pourraient affaiblir la confiance des marchés financiers internationaux envers le système bancaire canadien. En outre, l'exclusion des banques de l'annexe "B" que propose le Livre vert pourrait provoquer, pour des raisons de réciprocité, des restrictions similaires sur les activités des banques canadiennes à l'étranger.

Troisièmement, il nous semble que les propositions n'accordent pas une attention suffisante à certains éléments importants pour assurer la solidité et la stabilité du système financier. Elles ignorent la force des restrictions touchant la propriété comme moyen de contrôle des conflits d'intérêts et des opérations intéressées abusives. Bien plus, les propositions encourageraient la tendance actuelle vers la concentration de la propriété, et ce en dépit du fait que plusieurs des institutions financières ayant récemment fait faillite aient eu une structure participative de type fermé et qu'elles aient apparemment abusé d'opérations intéressées. Les propositions n'empêcheraient pas non plus le mélange des activités industrielles et des activités financières. Or, les mélanges de ce genre ont par le passé conduit à des opérations intéressées abusives, surtout quand ils étaient associés à une structure participative de type fermé.

Pour contrôler les risques d'abus que pourraient provoquer les structures participatives de type fermé et le mélange des activités industrielles et des activités financières, le gouvernement se propose de recourir à un ensemble de règles indûment détaillées et restrictives. Nous pensons toutefois que cette façon de procéder serait coûteuse et, dans bien des cas, inefficace. Il serait moins onéreux de stipuler certaines restrictions sur la propriété. De plus, il serait inutile d'imposer des règles restrictives aux institutions à structure participative de type ouvert, et il importerait même de ne pas le faire.

Pour empêcher les abus, nous opterions plutôt pour un meilleur équilibre entre les restrictions à la propriété et la réglementation. Nous croyons aussi qu'il faudrait adopter des mesures pour empêcher à l'avenir le mélange des activités industrielles et des activités financières.

Nous craignons aussi que les propositions du gouvernement n'encouragent une concentration de la puissance économique plus grande que ne le souhaiteraient les Canadiens. Certaines institutions financières non bancaires rivalisent déjà avec les banques par leur taille, et enregistrent aussi une croissance plus rapide que celle du système bancaire. De plus, certaines ont une structure participative de type fermé et appartiennent à des groupes qui poursuivent d'importantes activités industrielles. Il y a tout lieu de croire que ces tendances se poursuivraient si les pouvoirs des institutions de ce type étaient étendus, alors qu'on empêcherait les banques de leur faire libre concurrence.

Le Livre vert ne fournit aucune raison explicite pour l'exclusion des banques et, partant, pour l'exclusion des nombreux Canadiens qui comptent largement sur les banques pour leur fournir des services financiers. Peut-être a-t-on jugé que les banques étaient trop grosses et qu'elles faisaient trop de bénéfices, et que si on leur conférait des pouvoirs réciproques d'expansion, elles domineraient le secteur des services financiers et entraveraient la concurrence. Mais les faits ne le confirment pas. D'abord, si l'on évalue leur taille de la façon appropriée, les banques ne sont pas plus grosses que les plus grandes institutions financières non bancaires. Par ailleurs, les institutions financières non bancaires ont un rythme de croissance systématiquement plus élevé que celui des banques depuis 16 ans. Troisièmement, l'expérience montre que, sur tous les marchés auxquels les banques ont été autorisées à participer, elles ont intensifié la concurrence. Enfin, l'examen des résultats des banques n'indique en aucune façon que leurs bénéfices soient excessifs.

En conclusion, nous appuyons sans réserve les principes formulés dans le Livre vert mais nous considérons que beaucoup des propositions qu'il contient ne sont pas pleinement conformes à ces principes. Pour qu'ils soient en harmonie complète avec ces principes et pour garantir que tous les Canadiens, et non pas certains d'entre eux seulement, auront accès aux services financiers dont ils ont besoin, nous considérons qu'il faudra modifier les propositions, en sorte que toutes les banques puissent: 1) se doter de sociétés de portefeuille pour se diversifier dans tous les domaines des marchés des produits financiers; 2) passer des ententes de constitution de réseau pour offrir les services d'autres institutions financières; et 3) investir dans des maisons de courtage en valeurs mobilières, dans toute la mesure autorisée par les lois provinciales.

Enfin, il faudrait à notre avis envisager de recourir à certaines restrictions sur la propriété des institutions financières et des sociétés de portefeuille comme moyen simple et efficace de faciliter le contrôle des abus. Il faudrait aussi s'efforcer de contenir le mélange des activités industrielles et des activités financières. Par le passé, ce mélange a provoque des abus graves

d'opérations intéressées, surtout quand il s'est trouvé associé à une structure participative de type fermé.

Si nous recommandons ces modifications aux propositions, c'est que nous sommes persuadés qu'elles sont de nature à contribuer sensiblement à la solidité et à la stabilité du système financier, ainsi qu'à une meilleure distribution des services financiers nationaux et internationaux à un nombre considérablement accru de Canadiens.■

I. Introduction

Le ministre d'État aux Finances a publié un Livre vert intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada : propositions à considérer*, qui propose d'importants changements au cadre législatif et réglementaire régissant le secteur des services financiers au Canada. Par ailleurs, le *Rapport final du Comité d'étude sur la société d'assurance-dépôts du Canada* a été publié simultanément et le public a été invité à en discuter et à l'évaluer. Ce document, souvent appelé rapport Wyman, propose une refonte des attributions et du mode de fonctionnement de la Société d'assurance-dépôts du Canada (la SADC); il propose également des solutions pour refinancer le déficit actuel de la SADC.

Ces deux documents importants sont sans aucun doute opportuns et il convient de les étudier simultanément. La structure et le caractère du secteur des services financiers canadien ont considérablement évolué depuis quelques années et cette mutation se poursuit à un rythme rapide. Nous avons grand besoin de lois et de règlements nouveaux pour orienter et encadrer cette évolution, afin qu'elle profite au Canada et à tous les Canadiens. Ce besoin est particulièrement pressant dans le cas des institutions de dépôt. Nombreux sont les Canadiens ordinaires qui croient que leurs épargnes sont déposées de façon sûre et à l'abri de tout danger. Cette conviction doit être respectée dans les règlements régissant les institutions de dépôt.

Au chapitre de l'assurance-dépôts, il est à noter que la SADC doit aujourd'hui faire face à un déficit important suite à la faillite récente de plusieurs institutions financières. Cette situation a, par ailleurs, jeté le doute sur la qualité du contrôle réglementaire exercé sur certaines institutions financières. Aussi sommes-nous fermement convaincus que la réforme et le refinancement de la SADC devront être complétés avant de modifier la réglementation et la législation visant les institutions financières canadiennes. Ceci est impératif afin de rétablir la confiance du public et d'asseoir sur des fondements solides la restructuration du système financier canadien.

Quelles que soient les solutions que le gouvernement retiendra, l'objet du débat public actuel est simple et clair. Il nous semble que l'objectif premier des changements à apporter à la législation et à la réglementation financières doit être d'instituer un système financier stable et concurrentiel, susceptible de fournir à tous les Canadiens les meilleurs services possibles. Le Livre vert présente à cet égard neuf principes ou objectifs qu'il se propose d'atteindre dans le cadre d'une restructuration du secteur des services financiers.

Le gouvernement a déclaré que ces principes ou objectifs ne sont pas négociables, mais qu'il est disposé à débattre et à modifier ses recommandations particulières. Nous appuyons d'emblée les principes posés par le gouvernement et la position qu'il a adoptée.

Nous restons toutefois préoccupés par les propositions que contient le Livre vert. Nous craignons en effet que beaucoup d'entre elles ne permettent pas d'atteindre les objectifs proposés par le gouvernement. Par exemple, comme nous le verrons en détail plus bas, de nombreux Canadiens, dont les agriculteurs et les petites entreprises, ne retireraient que bien peu d'avantages, sinon aucun, de l'adoption de ces propositions. Et pourtant, à l'heure actuelle, leur bien-être économique repose justement en bonne partie sur un accès plus facile à une gamme aussi vaste que possible de services financiers, au coût le plus bas possible.

Nous pensons toutefois que quelques modifications élimineraient les contradictions entre ces propositions et les principes fondamentaux du gouvernement; ces modifications: (1) feraient que la réforme profiterait à tous les Canadiens, y compris ceux qui vivent loin des grands centres urbains, les petites entreprises et les agriculteurs ainsi que la clientèle des agglomérations urbaines qui trouvent tout simplement plus commode de traiter avec la succursale bancaire de leur voisinage; (2) favoriseraient une vigoureuse concurrence au sein du secteur des services financiers canadien; (3) accroîtraient la solidité et la stabilité du système financier canadien tout en prévenant le risque d'une concentration dangereuse de la puissance économique et financière entre un nombre restreint d'intervenants; et (4) amélioreraient pour tous les Canadiens l'accessibilité aux services financiers internationaux. Les soucis de la Banque Royale quant au Livre vert se réflètent dans le mémoire présenté à ce sujet par l'Association des banquiers canadiens (l'ABC), et nous appuyons sans réserve toutes ses recommandations.

Dans le cas du rapport Wyman, le gouvernement a déclaré souhaiter que ses propositions fassent l'objet d'un examen public complet, indiquant qu'il était disposé à envisager d'autres moyens pour améliorer le système d'assurance-dépôts du Canada et refinancer la SADC. Ce faisant, il fait preuve d'ouverture d'esprit ainsi que de pondération. Nous jugeons en effet qu'un bon nombre de propositions du rapport Wyman sont raisonnables; cependant certaines des propositions parmi les plus importantes présentent des difficultés d'ordre fondamental. L'ABC se propose de soumettre un mémoire exposant en détail la position du secteur bancaire à l'égard du rapport Wyman et présentant de nouvelles recommandations.

L'adoption des recommandations de l'ABC sur le Livre vert et sur le rapport Wyman conduirait à créer au Canada, et pour les Canadiens, un système financier dynamique, concurrentiel et efficace, ainsi qu'un régime sain d'assurance-dépôts. Dans le présent mémoire, la Banque Royale entend souligner certaines préoccupations particulières et répondre à certaines questions que peuvent se poser les Canadiens.■

II. Pourquoi une refonte de la législation et de la réglementation financières?

Le système financier canadien a bien servi notre pays par le passé et, dans l'ensemble, il le fait toujours. Toutefois, certains problèmes épineux qui se sont récemment manifestés montrent qu'il conviendrait de modifier la structure législative et réglementaire.

Il y a eu au Canada, notamment, la faillite récente d'institutions de dépôt non bancaires qui a coûté assez cher au public, aux autres institutions financières et à l'État, sans parler des torts causés à la réputation du système financier canadien (voir graphique 1). Comme le montre le rapport Wyman, ces faillites sont en partie la conséquence de l'application d'une législation dépassée et d'une insuffisance de moyens de surveillance. C'est une situation à laquelle il importe de remédier d'une façon rapide et décisive, avant même d'apporter d'autres changements au système canadien de réglementation et de surveillance du secteur financier. L'on croit très généralement que les épargnes confiées aux institutions de dépôt sont pratiquement à l'abri de tout danger; cette conviction doit être respectée. Il est donc crucial, avant de demander au législateur de restructurer le système financier canadien, et de lui adjoindre des institutions et groupes d'institutions n'ayant pas encore fait leurs preuves, que l'on définisse sans ambiguïté les responsabilités à l'égard de la sécurité des économies de millions de Canadiens ordinaires.

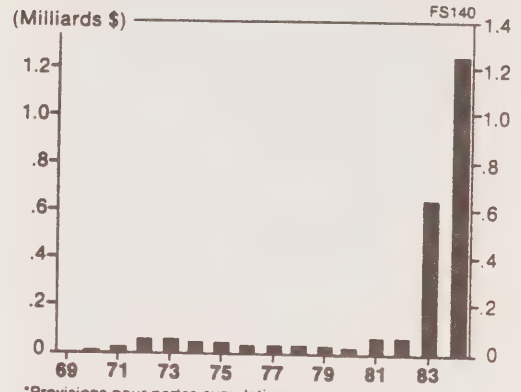
Non seulement nous faut-il un système solide d'assurance-dépôts, mais il est clair que la structure institutionnelle du secteur des services financiers canadien doit être réexaminée. Nous voyons cinq grandes raisons à cette nécessité.

1) Les faillites récentes dans le système financier

Les faillites qui se sont produites récemment parmi les institutions financières non bancaires au Canada sont l'indice de certaines faiblesses fondamentales dans notre système financier. Elles tendent à saper la confiance qu'éprouvent les Canadiens envers leurs institutions financières. Sans doute l'assurance-dépôts est-elle un élément important dans la restauration de la confiance du public, mais certains autres aspects de la question devront être également examinés. Par exemple, il semble que beaucoup de ces faillites aient été associées à des opérations intéressées abusives et à des risques excessifs pris par des personnes ou groupes influents. Ces faits montrent clairement qu'il va falloir contrôler et prévenir les comportements répréhensibles de ce genre dans les institutions financières canadiennes par des moyens plus efficaces que par le passé.

Graphique 1

Pertes de la S.A.D.C.*

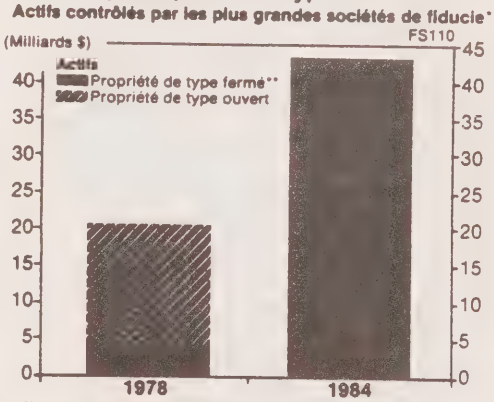


*Provisions pour pertes cumulatives
Source: Société d'assurance-dépôts du Canada - Rapports annuels

Graphique 2

Évolution vers les structures participatives de type fermé

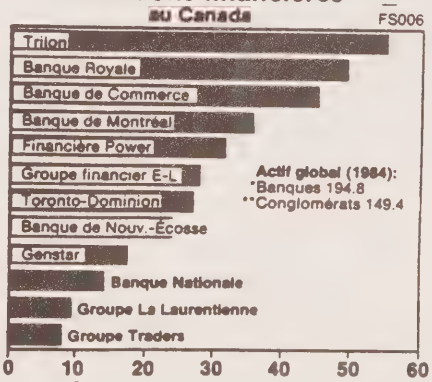
Actifs contrôlés par les plus grandes sociétés de fiducie*



*Les six plus grandes sociétés en 1984
**Dans laquelle un groupe important détient plus de 10%

Graphique 3

Les plus grandes institutions financières au Canada



Actif en $ CAN (Milliards $) *Actif en dollars canadiens pour les banques **Entièrement consolidé, y compris comptes en fiducie Source: Gazette du Canada, États annuels

2) Le problème des "quatre piliers"

Nous assistons à une remise en question de la structure traditionnelle du système financier canadien, qui répartissait les fonctions entre différents types d'institutions (les "quatre piliers"), chaque catégorie étant limitée à répondre aux besoins d'un compartiment spécifique du marché financier. Cette structure s'est révélée être mal adaptée à l'environnement économique instable de la dernière décennie; de plus, les Canadiens semblent souhaiter avoir accès à une plus grande variété de services sous un même toit et les institutions financières existantes, aidées par les technologies nouvelles, peuvent la leur fournir. D'ailleurs, les forces du marché ont déjà fortement ébranlé ces "quatre piliers". L'extension ordonnée et claire de leurs pouvoirs, associée à une surveillance appropriée, permettrait aux divers types d'institutions d'améliorer leurs performances, de réduire leurs risques et d'élargir la gamme de services offerte aux Canadiens, dans le cadre d'un système financier plus stable.

3) Tendances à la concentration de la propriété et aux opérations intéressées

Parmi les institutions financières canadiennes, on constate, sauf chez les banques, une nette tendance à la concentration de la propriété. Il y a quelques années seulement, la propriété de la plupart des grandes sociétés de fiducie était diffuse. Mais aujourd'hui, presque toutes ont une structure participative de type fermé (voir graphique 2). Par nature, les institutions financières contrôlent d'importants capitaux que leur fournit le public sous forme de dépôts ou d'engagements contractuels. La concentration de la propriété des institutions financières invite à une utilisation discutable des fonds en cause, puisqu'un important actionnaire ou un petit groupe de contrôle a la possibilité de faire en sorte que les dépôts soient affectés à des fins qui leur apportent des avantages personnels. En fait, plusieurs des récentes faillites d'institutions financières semblent avoir été associées à des opérations intéressées abusives, montées par des groupes influents. Cette constatation souligne l'importance d'une politique visant à créer des moyens plus efficaces de circonscrire les conflits d'intérêt et de prévenir les opérations intéressées dans le système financier canadien.

4) La naissance des conglomérats financiers

Les forces du marché ont déjà poussé certaines institutions financières à accroître la diversification de leurs marchés et les champs d'application de leurs produits. C'est ainsi que sont nés de puissants conglomérats financiers (voir graphique 3). Pour comparer les actifs, nous avons inclus les soldes des comptes en fiducie des conglomérats financiers. Dans une certaine mesure, cette inclusion peut exagérer l'actif des conglomérats car il se peut que ceux-ci n'aient pas le contrôle discrétionnaire de certains de ces comptes. Malheureusement, nous ne disposons d'aucune statistique indiquant la proportion de leurs comptes fiduciaires sur lesquels ils exercent un contrôle discrétionnaire; nous avons donc utilisé les statistiques publiées. Il convient de souligner aussi que les conglomérats financiers s'inscrivent dans des structures d'entreprises qui exercent un contrôle sur des actifs non financiers, ce qui n'est pas le cas pour les banques. Il n'en est pas tenu compte dans notre comparaison des actifs. Mais en dépit de ces difficultés d'ordre statistique, il nous semble que les actifs au Canada contrôlés par certains conglomérats financiers sont du même ordre de grandeur que ceux des plus grandes banques à charte canadiennes.

Or, ces nouvelles institutions débordent largement du cadre défini par les législateurs fédéral et provinciaux. Il est donc nécessaire de mettre au point un nouveau dispositif législatif et réglementaire pour encadrer et surveiller de tels organismes et pour permettre à d'autres institutions de se prévaloir, dans le cadre d'un appareil législatif rigoureux, des avantages d'une diversification accrue.

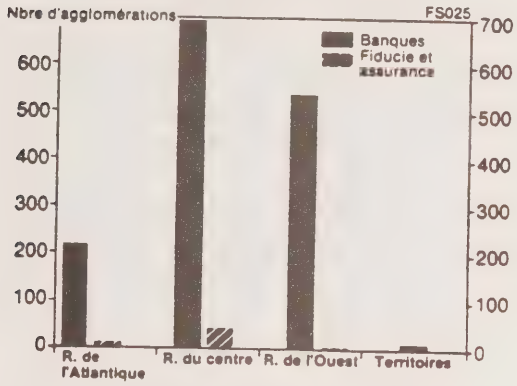
5) Nécessité d'une meilleure distribution des produits et services financiers

Outre les difficultés touchant l'assurance-dépôts ainsi que la solvabilité et la stabilité des institutions financières canadiennes, le gouvernement se doit de porter aussi son attention sur d'autres faits nouveaux dans ce secteur. En premier lieu, pour que les entreprises canadiennes restent concurrentielles, il importe d'assurer aux consommateurs canadiens de services financiers un accès plus facile à la gamme la plus vaste possible de produits financiers, au coût le plus bas qui soit. Or, dans un très grand nombre de localités, partout au Canada, les petites entreprises et les agriculteurs n'ont directement accès qu'à un ensemble limité de services financiers, offerts surtout par les banques. En effet, dans bien des cas, la seule institution financière qui se trouve sur place est la succursale bancaire qui, aux termes de la Loi sur les banques, est limitée dans l'éventail de services

Graphique 4

Répartition géographique des succursales

hors des agglomérations urbaines



Source Association des banquiers canadiens

qu'elle peut offrir (voir graphique 4). Les institutions non bancaires n'ont pas jugé opportun de s'installer dans ces localités, sans doute pour des raisons de coût.

Même dans les agglomérations urbaines, une nette majorité de Canadiens préfèrent traiter avec les banques. Leurs possibilités d'accès aux produits et services financiers sont aussi limitées à ceux que les banques peuvent offrir selon la Loi bancaire.

Pourtant, l'évolution technique a apporté aux banques ainsi qu'aux autres institutions financières la possibilité, par l'intermédiaire de leurs succursales, d'assurer un volume et d'offrir une gamme de services plus élevés qu'autrefois. Alors que les consommateurs s'intéressent de plus en plus aux services financiers groupés, combinant plusieurs produits, la réglementation existante fait que beaucoup de ces services ne peuvent être fournis que par des institutions de types différents. Par exemple, un sondage effectué récemment pour l'Association des banquiers canadiens a révélé que beaucoup de Canadiens sont en faveur d'un supermarché financier où ils pourraient trouver tous les services dont ils ont besoin.

Que l'on songe aux produits et services financiers existants ou à ceux qui se dessinent pour l'avenir, il semble souhaitable, pour le Canada, que le gouvernement veille à assurer l'égalité d'accès à la gamme complète des produits et services financiers à tous les Canadiens, quelle que soit la localité où ils vivent, ou le type d'institution qu'ils préfèrent.■

III. Quels sont les objectifs déclarés du gouvernement du Canada relativement à la restructuration du secteur des services financiers?

Le Livre vert présente neuf principes ou objectifs fondamentaux à l'égard du secteur des services financiers au Canada. Il contient par ailleurs diverses propositions de détail qui, selon lui, permettraient d'appliquer ces principes dans la réalité. Ces propositions sont importantes; si elles étaient adoptées, elles modifieraient considérablement la structure institutionnelle et l'environnement réglementaire, ainsi que le caractère et les activités de tout le secteur des services financiers canadien. Le gouvernement a précisé que ses propositions pouvaient être discutées et éventuellement modifiées, tout en indiquant que les principes fondamentaux n'étaient pas négociables.

Les grands principes présentés dans le Livre vert sont les suivants:

1. améliorer la protection du consommateur;
2. contrôler rigoureusement les opérations intéressées;
3. prévenir les abus éventuels dus aux conflits d'intérêt;
4. promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité;
5. accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur;
6. élargir les sources de crédit mises à la disposition des particuliers et des entreprises;
7. assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier;
8. promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique intérieure;
9. promouvoir l'harmonisation des politiques réglementaires fédérale et provinciales.

C'est sans réserve que nous appuyons ces principes, et nous nous réjouissons de voir que le gouvernement leur attribue une importance vitale. Ils montrent clairement et avec à-propos que l'objectif de la législation et de la réglementation du secteur financier est, d'abord et avant tout, d'assurer l'existence d'un système financier stable, solide et concurrentiel. Toutefois, nous pensons que le gouvernement devrait ajouter à ces neuf principes un dixième, tout aussi explicite. Selon nous, ce dixième principe devrait dicter que, dans le processus de changement, **tous les Canadiens, dans toutes les régions et localités du pays, devraient être traités de façon équitable.** Nous considérons en effet que les changements apportés à la réglementation devraient avoir pour objet de servir tous les Canadiens dans toute la mesure du possible, et non pas d'en favoriser certains aux dépens des autres.■

IV. Comment le Livre vert propose-t-il d'atteindre les objectifs qu'il définit?

Les propositions que le gouvernement soumet à la discussion et qui pourraient, selon lui, concrétiser ses neuf principes, sont les suivantes:

1) Les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance, ainsi que toute autre institution financière non bancaire, pourraient étendre considérablement leurs pouvoirs, jusqu'à inclure les "quatre piliers", par le truchement d'une société de portefeuille financière.

2) Les institutions financières non bancaires, pourraient, par l'intermédiaire d'une société de portefeuille financière, entrer dans le domaine bancaire en créant une filiale qui serait une banque de l'annexe "C" et aurait tous les pouvoirs nécessaires pour consentir des prêts commerciaux; elles pourraient pénétrer dans le secteur fiduciaire en se dotant d'une filiale de fiducie; elles pourraient s'introduire dans le secteur de l'assurance en se dotant d'une filiale d'assurance; et se lancer dans le secteur des valeurs mobilières en devenant propriétaire d'une firme de courtage, dans la mesure où les lois provinciales le permettent.

3) La propriété de ces sociétés de portefeuille financières pourrait être très concentrée, comme c'est actuellement le cas pour les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance. Par conséquent, une institution financière non bancaire, ayant une structure participative de type fermé, pourrait, même si elle appartenait intégralement à une seule personne ou une seule famille, créer une banque de l'annexe "C" ayant, en matière d'opérations bancaires, les mêmes pouvoirs qu'une banque de l'annexe "A"; elle pourrait aussi créer à peu près n'importe quel autre type de filiales financières.

4) Selon les propositions, les sociétés de portefeuille financières et leurs filiales bancaires pourraient appartenir à des entreprises non financières, y compris des sociétés industrielles.

5) Ayant renoncé à la structure participative de type ouvert comme moyen de limiter les conflits d'intérêt et de prévenir les transactions intéressées, le gouvernement propose d'étendre considérablement la réglementation visant la conduite des institutions financières. Ces règlements incluraient des restrictions sur la gestion de l'actif et du passif des sociétés de portefeuille financières et de leurs filiales.

6) Les changements proposés excluent expressément les grandes banques de l'annexe "A" ainsi que toutes les banques de l'annexe "B": les banques existantes ne pourraient pas se restructurer en créant une société de portefeuille financière, ni pénétrer dans un compartiment non bancaire du secteur des services financiers.

7) Le gouvernement propose d'abolir les restrictions sur la création de réseaux ou d'alliances entre les institutions financières ou les filiales séparées. Ce changement s'appliquerait aux banques de l'annexe "C", mais les banques des annexes "A" et "B" existantes seraient expressément exclues de cette proposition.

8) La Loi sur les banques ne serait modifiée que dans la mesure nécessaire pour donner effet aux changements "corrélatifs" découlant du Livre vert, notamment l'institution de l'autorité législative requise pour créer des banques de l'annexe "C" et leur attribuer des pouvoirs additionnels, y compris celui de s'intégrer à un réseau pour vendre les produits d'autres institutions financières.■

V. Ces propositions permettront-elles d'atteindre les objectifs du gouvernement?

Considérées indépendamment l'une de l'autre, certaines des propositions, mais malheureusement pas toutes, semblent susceptibles d'accroître la compétitivité, l'efficacité et la solidité du système financier canadien, ainsi que la confiance que les Canadiens éprouvent à son égard. En premier lieu, le gouvernement a raison de dire clairement que le principe des "quatre piliers" est dépassé, puisque la naissance de conglomérats financiers et la création de nouveaux produits l'ont ébranlé de façon évidente. Par exemple, en ce qui concerne les types de prêts consentis et les dépôts acceptés, la différence entre les sociétés de fiducie et les banques est le plus souvent bien mince en pratique. Elle est faible également entre les placements directs de titres d'entreprises dont se chargent les courtiers en valeurs mobilières au Canada, et ceux qui sont effectués sur le marché des euro-dollars canadiens et auxquels les banques canadiennes participent de façon notoire.

Par ailleurs, le principe de la société de portefeuille financière est sain, du point de vue de l'efficacité tant de l'exploitation que de la réglementation. Une structure fondée sur la société de portefeuille financière conférerait aux institutions financières une plus grande souplesse pour saisir les occasions de croissance et elle favoriserait la stabilité en permettant la diversification des gammes de produits et des sources de revenus. Cette structure permettrait aussi d'appliquer une réglementation plus efficace en divisant les fonctions entre les diverses filiales du groupe.

Et pourtant, si l'on considère les propositions dans leur ensemble et, particulièrement, si l'on examine soigneusement la façon dont certaines propositions seraient appliquées, on s'aperçoit qu'elles ne donneraient sans doute pas aux Canadiens le système financier qu'ils désirent, ni un système aussi satisfaisant qu'il pourrait l'être. Les propositions nous semblent être bien en-deçà de ce que l'on peut souhaiter.

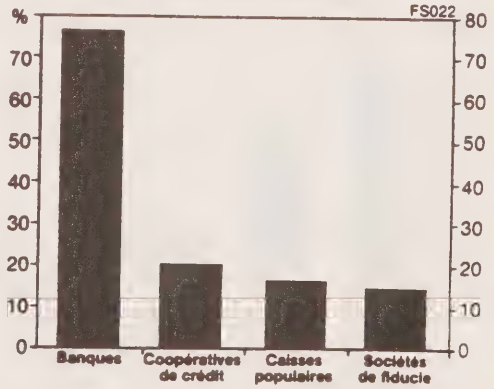
Premièrement, l'adoption des propositions telles quelles n'apporterait, en pratique, que bien peu d'avantages à beaucoup de Canadiens. Comme on le verra plus loin dans ce mémoire, beaucoup d'entre eux, et notamment ceux qui profiteraient le plus d'un meilleur accès aux produits et services financiers, en seraient exclus. Deuxièmement, les propositions n'accroîtraient pas la compétitivité internationale des institutions financières canadiennes; elles n'amélioreraient pas non plus leur aptitude à apporter aux Canadiens les avantages des services financiers internationaux. Troisièmement, l'extension proposée des réglementations et de la surveillance laisserait persister de graves possibilités d'abus, de conflits d'intérêts et de transactions intéressées, si bien que la solvabilité générale du système financier canadien et la confiance que les Canadiens éprouvent à son égard pourraient s'en trouver diminuées.

Quatrièmement, le fait que l'on aboutirait à un accroissement spectaculaire de la concentration de la puissance économique et financière entre un nombre de mains très réduit nous préoccupe beaucoup. Enfin, le risque d'une réduction de la concurrence dans les secteurs financiers non bancaires du Canada nous semble évident.

Telles sont les préoccupations que nous exposons de façon plus détaillée dans les pages qui suivent; nous y présentons aussi des recommandations de modifications simples à apporter, permettant d'harmoniser les propositions aux principes fondamentaux que, nous tenons à le répéter, nous appuyons sans réserve.■

Graphique 5

Institutions financières les plus utilisées par les Canadiens



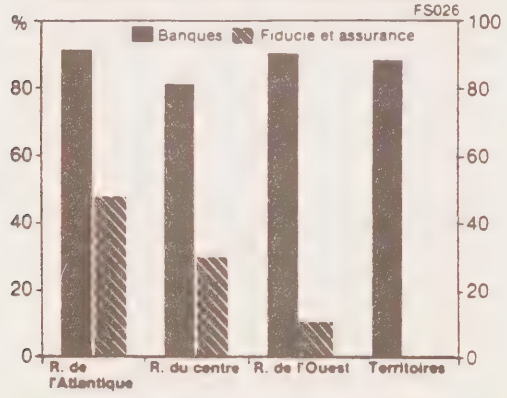
Source: Sondage annuel de l'Association des banquiers canadiens (1985)

VI. L'adoption des propositions assurera-t-elle à toute la population canadienne un accès approprié aux produits et services financiers?

Les propositions du Livre vert légitimeraient la structure de société de portefeuille financière qui est apparue au Canada ces dernières années et elles encourageraient les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance à s'étendre en l'adoptant. Elles conféreraient aussi aux conglomérats financiers existants et nouveaux le pouvoir de créer des banques, ce qu'ils ne peuvent faire selon la réglementation actuelle. La structure de société de portefeuille apporterait aux institutions financières une très grande souplesse pour saisir les meilleures occasions de croissance; enfin, elle améliorerait leur stabilité en leur permettant de diversifier leurs gammes de produits et leurs sources de revenus. Ces changements permettraient aux institutions financières non bancaires d'élargir la gamme de leurs produits et services financiers. Mais nous considérons que ces propositions ne seraient avantageuses que pour certains des participants et acteurs du secteur des services financiers au Canada: pour beaucoup d'utilisateurs ordinaires, le volume ou la gamme des produits et services offerts n'augmenteraient pas sensiblement.

Graphique 6

La part des agglomérations non urbaines dans la fourniture de services complets

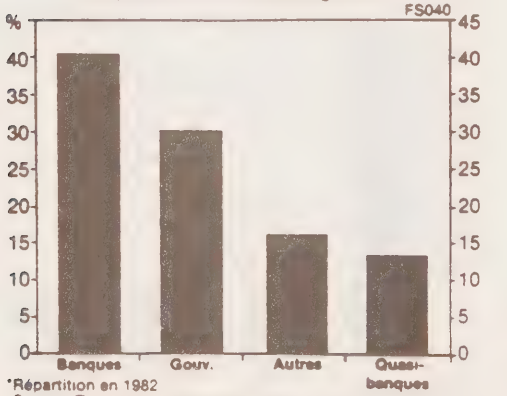


Source: Association des banquiers canadiens

Graphique 7

Où les agriculteurs empruntent-ils?*

Répartition de la dette agricole



*Répartition en 1982

Source: Tendances economiques dans l'agriculture canadienne Association des banquiers canadiens

À l'heure actuelle, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance, y compris celles qui appartiennent déjà à une structure de société de portefeuille, ne desservent directement que 220 localités dans tout le Canada. Par contre, les banques à charte qui, selon les propositions, n'auraient pas le droit d'étendre la gamme de leurs produits et services financiers, exploitent plus de 7000 succursales dans 1700 localités de notre pays. Et, dans la totalité de ces agglomérations, les Canadiens ont indiqué avec une majorité écrasante qu'ils préfèrent nettement traiter avec les banques à charte pour obtenir les services financiers qu'ils recherchent (voir graphique 5).

De plus, la clientèle des banques qui ne pourrait pas accéder à une gamme élargie de services financiers serait dans bien des cas aussi celle à laquelle les institutions non bancaires n'ont pas offert jusqu'ici de services directs suffisants. Ces Canadiens sont ceux qui habitent dans les agglomérations petites et moyennes, partout au Canada, y compris les agriculteurs et les petites entreprises. Diverses statistiques confirment cette constatation.

D'abord, 86% en moyenne des nombreuses localités canadiennes desservies directement par les banques ne sont pas des agglomérations urbaines, tandis que les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance, y compris celles qui font partie d'une structure de société de portefeuille financière existante, ne desservent que 29% des localités de ce genre (voir graphique 6). Deuxièmement, il existe au Canada 752 petites localités dont la population globale de 1,5 million d'habitants n'est directement desservie que par des banques, à l'exclusion de toute autre institution financière (voir tableau 1, Page 16). En troisième lieu, les statistiques démontrent aussi que, dans le cas des agriculteurs et des petites entreprises, les services ont jusqu'ici été offerts essentiellement par les banques à charte, et non par les institutions financières non bancaires. Par exemple, les banques à charte financent 40% des emprunts agricoles, soit plus que les gouvernements (voir graphique 7). De même, ce sont elles qui fournissent aux petites entreprises

Tableau 1

Localités canadiennes desservies exclusivement par des banques

Région	Localités desservies uniquement par des banques[1]	Population des localités desservies uniquement par des banques[2]	
		Nombre d'habitants[3]	Pourcentage de la population provinciale
Région de l'Atlantic			
Terre-Neuve	72	204,393	(36.0%)
Ile-du-Prince-Édouard	7	4,498	(3.7%)
Nouvelle-Écosse	47	111,392	(13.1%)
Nouveau-Brunswick	33	75,722	(10.9%)
Région du centre			
Québec	41	147,721	(2.3%)
Ontario	307	539,826	(6.3%)
Région de l'Ouest			
Manitoba	39	52,686	(5.1%)
Saskatchewan	62	35,056	(3.6%)
Alberta	90	105,504	(4.7%)
Colombie-Britannique	38	129,808	(4.7%)
Territoires			
Yukon	7	18,843	(81.4%)
Territoires du Nord-Ouest	9	42,332	(92.6%)
TOTAL	**752**	**1,467,781**	**(6.0%)**

Remarques: [1]*Ces chiffres concernent les collectivités où n'existe aucune des formes d'institution financière suivantes: caisses de crédit, caisses populaires, compagnies d'assurance, sociétés de fiducie et de prêt ou firmes de courtage en valeurs mobilières.*
[2]*Ces chiffres sous-estiment le nombre total de Canadiens desservis uniquement par des banques car ils ne tiennent pas compte des collectivités rurales jouxtant une localité dotée d'une banque et utilisant les services de celle-ci. En outre, une douzaine de localités desservies uniquement par des banques ont été intégrées, lors du recensement, à des agglomérations plus importantes et ne figurent donc pas dans ce tableau.*
[3]*Chiffres fournis par le recensement fédéral de 1981.*

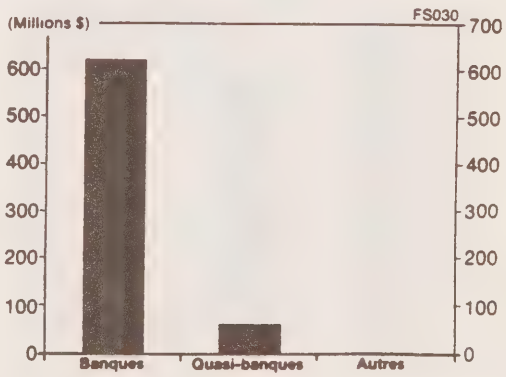
Source: Tiré de "Observations provisoires sur La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer" Association des banquiers canadiens

les crédits les plus considérables et les seuls importants. Ce fait est illustré par la participation des banques à charte au programme institué par la Loi sur les prêts à la petite entreprise,(voir graphique 8). Quatrièmement, même dans les localités et les régions où il existe des institutions financières non bancaires, une majorité importante de Canadiens a indiqué sa préférence pour les banques. Le graphique 5, qui reflète les vues de toutes les localités du Canada, en donne une idée.

Pour se créer cette clientèle et leurs vastes réseaux de distribution, les banques ont dû faire des efforts considérables au fil des ans. Il nous paraît peu probable qu'une institution financière non bancaire, même dotée de pouvoirs supplémentaires, étende sensiblement les services offerts à ces secteurs. Quoi qu'il en soit, ce serait mal utiliser les ressources économiques du

Graphique 8

Prêts consentis selon la L.P.P.E.



Source: Loi sur les prêts aux petites entreprises Rapport annuel 1983

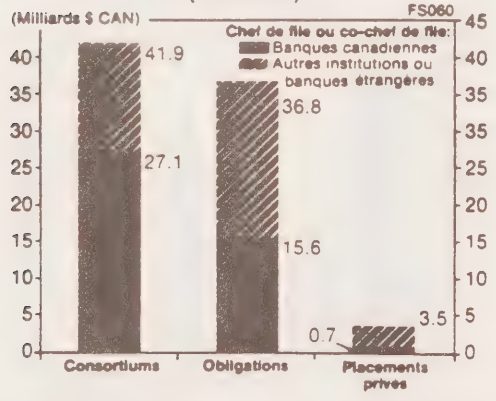
Canada que de dédoubler les vastes réseaux de succursales que les banques à charte ont déjà mis en place et de forcer des clients traitant depuis longtemps avec leur banque à aller ailleurs chercher les services financiers dont ils ont besoin. Dans l'intérêt de la population canadienne, il vaudrait mieux faire un usage plus complet du personnel et des compétences existant déjà dans les banques, du fait de leurs vastes réseaux de succursales, pour offrir un choix accru de services dans toutes les localités du Canada.

Nous trouvons particulièrement difficile à comprendre que le Supplément technique du Livre vert, récemment publié, déclare explicitement qu'il serait même interdit aux grandes banques de l'annexe "A" d'utiliser leurs nombreuses succursales comme réseaux de distribution de services d'autres institutions financières. Sans doute considérons-nous que l'appartenance à un "réseau" n'est pas, à long terme, la solution la plus rentable pour fournir **tous** les services financiers; mais nous croyons que cette façon de procéder pourrait permettre à court terme d'en élargir la gamme en lui ajoutant certains services financiers, tout en évitant le dédoublement des coûts. En refusant explicitement aux banques cette possibilité, les propositions, sous leur forme actuelle, priveraient un grand nombre de Canadiens, ainsi que leurs localités et leurs entreprises, d'une gamme étendue de services financiers.■

Graphique 9

Emprunts canadiens à l'étranger

(1980-1984)



Source: Eurostudy (Annuel), International Insider Inc. et Agefi International Financing Review

VII. Les Canadiens bénéficieront-ils d'une plus grande accessibilité aux marchés financiers internationaux?

Les banques à charte canadiennes se classent parmi les meilleures du monde; elles sont hautement respectées sur les marchés financiers internationaux. Elles se sont dotées de vastes réseaux composés de filiales, de succursales et de bureaux de représentation dans de nombreux pays à travers le monde. Ces moyens d'action à l'étranger dont disposent les banques à charte contribuent de façon importante à permettre au système financier canadien de "promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique intérieure" du Canada, ce qui est l'un des grands objectifs énoncés par le Livre vert.

Par exemple, l'ampleur des activités internationales des banques canadiennes et l'excellente réputation dont elles jouissent à l'étranger ont aidé les entreprises et les gouvernements du Canada à s'alimenter aux vastes réservoirs de capitaux et de services financiers qu'offrent les marchés internationaux. Comme le montre le graphique 9, au cours des cinq dernières années, les banques à charte canadiennes ont contribué à fournir quelque 43 milliards de dollars aux Canadiens en dirigeant, seules ou conjointement, les émissions internationales d'emprunteurs canadiens. C'est là plus de la moitié de tous les emprunts internationaux contractés par les Canadiens au cours de cette période.

Par ailleurs, les opérations bancaires internationales du Canada ont fortement contribué à promouvoir le commerce canadien à l'étranger, et ceci, de diverses façons: d'abord, en finançant directement des opérations commerciales; deuxièmement, les vastes réseaux internationaux des banques canadiennes sont largement utilisés pour canaliser l'information, aussi bien pour faire connaître aux Canadiens les possibilités commerciales à l'étranger, que pour renseigner les étrangers sur les biens et les services offerts au Canada. C'est pour favoriser la circulation de ces renseignements et pour faciliter le commerce international que les banques internationales ont pris l'importante initiative de créer des services de promotion de la réciprocité commerciale. À cet égard, les banques canadiennes jouent un rôle important en mettant en contact des exportateurs canadiens et les acheteurs étrangers.

Faisant abstraction de la place importante que les banques à charte canadiennes occupent sur les marchés internationaux, le Livre vert ne propose

rien pour les aider à renforcer leur rôle à l'étranger au profit des Canadiens. Bien au contraire, il tend plutôt à saper les fondations canadiennes des grandes banques de l'annexe "A", ce qui pourrait porter atteinte à la confiance des marchés financiers internationaux envers les plus grandes banques canadiennes. De plus, comme les propositions privent explicitement les banques de l'annexe "B" de pouvoirs étendus, les règles de réciprocité pourraient provoquer l'imposition de restrictions sur les activités des banques canadiennes à l'étranger.

À cet égard, il est bon de ne pas oublier que, dans la plupart des territoires étrangers où les banques canadiennes sont fortement présentes, aux États-Unis et au Royaume-Uni par exemple, elles jouissent de pouvoirs étendus qui leur donnent les assises nationales puissantes dont elles ont besoin pour lutter contre la concurrence croissante sur les marchés mondiaux. À notre avis, le Canada serait extrêmement imprudent de faire le contraire et d'ébranler la solidité, la réputation et l'efficacité de son système bancaire dans le monde.■

VIII. Les propositions produiront-elles un système financier solide et stable?

a) Concentration de la propriété

Les propositions n'accordent pas une attention suffisante, semble-t-il, à certains éléments pourtant essentiels pour garantir la solidité et la stabilité du système financier. Nous comprenons particulièrement mal que le Livre vert semble ignorer l'efficacité des restrictions sur la propriété comme moyen d'éviter les conflits d'intérêts et de prévenir les opérations intéressées abusives. En étendant les pouvoirs d'institutions non bancaires dont la structure participative pourrait être de type fermé, les propositions du gouvernement favoriseraient la concentration de la propriété des institutions financières canadiennes.

Or, une telle concentration, dans ce domaine, peut conduire à de graves abus. En raison même de leur vocation, les institutions financières contrôlent de vastes capitaux qu'elles mobilisent dans le public sous la forme de dépôts et d'engagements contractuels. Une structure participative fermée ouvre la porte aux abus, puisqu'un important actionnaire ou un groupe de contrôle pourrait exercer des pressions pour que les fonds disponibles soient affectés à des fins avantageuses pour lui. Seize institutions financières non bancaires ont fait faillite depuis la création de la SADC: il semblerait que, dans 14 des cas en cause, la propriété ait été concentrée (voir tableau 2). Et dans la plupart de ces faillites, il semble que des personnes ou groupes influents aient abusé de leurs pouvoirs.

Plutôt que d'imposer des restrictions à la propriété, le Livre vert propose d'appliquer un nouvel ensemble de règles détaillées définissant ce que doit être le comportement des banques pour prévenir les abus. Pourtant, des règles rigoureuses de ce genre augmenteraient indûment le coût et les responsabilités des organismes de réglementation sans probablement éviter efficacement les abus. De plus, il est évident en tout cas que, pour les institutions dont la propriété est diffuse, ces règles constitueraient un gaspillage des ressources publiques et créeraient un surcroît de règlements inutile. La preuve a été faite que la diffusion de la propriété décourage fortement les comportements répréhensibles et cette façon de prévenir les abus serait moins coûteuse que de compter uniquement sur la réglementation. Ce point de vue semble être partagé par la majorité des Canadiens, qui souhaitent de toute évidence que la propriété de leurs institutions financières soit diffuse, comme l'est celle des banques de l'annexe "A" (voir graphique 10).

À notre avis, il conviendrait d'établir un meilleur

Tableau 2

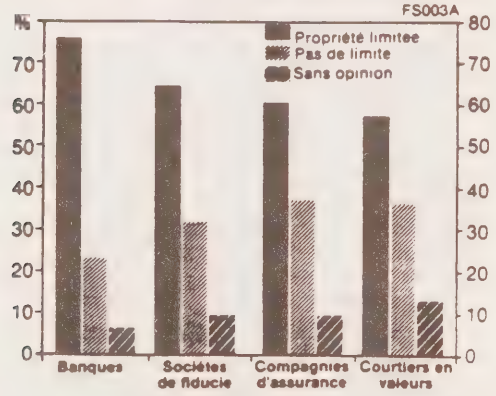
Profil des entreprises indemnisées par la S.A.D.C.*

Participation de type fermé	Participation de type ouvert
Security Trust	District Trust
Commonwealth Trust	Pioneer Trust
Astra Trust	
Crown Trust	
Greymac Trust	
Seaway Trust	
Seaway Mortgage	
Greymac Mortgage	
Fidelity Trust	
AMIC Mortgage	
Northguard Mortgage	
Western Capital Trust	
London Loan	
Continental Trust	

*Source: Rapports annuels de la Société d'assurance-dépôts du Canada et diverses autres sources

Graphique 10

Opinion des Canadiens sur la propriété



Source: Association des banquiers canadiens Enquête sur les "quatre piliers" (1985)

équilibre entre les restrictions sur la propriété et la réglementation pour réduire les possibilités de conflits d'intérêts et prévenir les opérations intéressées abusives. Nous pensons qu'il serait inutile d'imposer des règles strictes aux institutions à structure participative de type ouvert, et que la politique du gouvernement devrait favoriser l'adoption d'une telle structure par les institutions. Toutefois, celles qui décideraient de conserver une structure participative fermée et de n'appartenir qu'à un petit groupe de personnes ou de familles devraient, bien sûr, être assujetties à une réglementation plus rigoureuse et stricte.

En ce qui concerne la proposition visant la création de banques de l'annexe "C", il nous semble que si ces banques doivent avoir les mêmes pouvoirs et être assujetties aux mêmes règles que les banques de l'annexe "A", leur société de portefeuille devrait être tenue de se conformer aux mêmes restrictions sur la propriété que les banques de l'annexe "A".

b) Mélange des activités industrielles et financières

Les propositions du gouvernement ne tendent pas seulement à approuver et à encourager la concentration de la propriété des institutions financières canadiennes: elles stimuleraient aussi la création de structures comportant le groupement de sociétés industrielles et de societes financières, les unes étant propriétaires d'un bloc de contrôle des actions des autres. À notre avis, la stabilité et l'efficacité du système financier exigent qu'un tel mariage du rôle d'intermédiaire financier et de l'activité industrielle ne soit pas encouragé.

En effet, de telles alliances encouragent aussi l'abus d'opérations intéressées par le groupe de contrôle. Ce serait par exemple clairement le cas si une institution financière dont la vocation est de consentir des prêts commerciaux aux entreprises en recueillant des dépôts dans le public est affiliée à une entreprise industrielle qui a elle-même besoin de crédit. Le Livre vert semble suggérer que de telles opérations de crédit entre entreprises apparentées seraient interdites. Toutefois, nous mettons en doute l'efficacité des règlements pour prévenir les abus puisque, dans la plupart des cas, les organismes réglementaires se trouveraient placés devant le fait accompli. Et, de toute façon, les opérations intéressées abusives peuvent se présenter sous bien d'autres formes, sans qu'intervienne explicitement une opération inter-sociétés. Par ailleurs, l'existence de liens de ce genre créerait toujours la possibilité de restreindre l'accès au crédit des concurrents de la filiale industrielle.

Ce danger est particulièrement élevé dans le cas des institutions financières à structure

participative de type fermé car ces entreprises sont dépourvues des systèmes de contrepoids présents dans les institutions financières dont la propriété est diffuse. Récemment encore, diverses faillites de sociétés de fiducie ontariennes ont montré comment, dans une structure participative de type fermé, la spéculation immobilière associée à des activités d'intermédiaire financier peuvent aboutir à des opérations intéressées irrégulières, très coûteuses pour le pays.

Pour ces raisons, nous considérons que le mélange des activités industrielles et des activités financières ne devrait pas être favorisé, surtout dans le cas des structures participatives de type fermé. Nous pensons donc que l'un des principes directeurs de la structuration de la réglementation et des lois doit être qu'il faut empêcher les interactions de ce genre entre entités ayant respectivement des activités fondamentales financières et non financières. Il faudrait aussi reconnaître les dangers que présentent les structures participatives de type fermé.■

IX. En quoi les propositions privent-elles les banques de la possibilité de mieux servir les Canadiens?

a) Qui sont les banques?

Le Livre vert ne propose aucune argumentation solide à l'appui de la proposition d'exclusion des banques. Il mentionne que la Loi sur les banques a été profondément remaniée en 1980 et présume sans doute que les banques seraient maintenant disposées à attendre que la refonte des lois visant les autres institutions soit achevée. Si cette raison est la seule, elle est vraiment faible, puisque la dernière révision de la Loi sur les banques a restreint plutôt qu'élargi les pouvoirs des banques canadiennes. Quoi qu'il en soit, les changements que le gouvernement propose pour le secteur financier sont si profonds que l'exclusion de quelque groupe d'institutions que ce soit doit reposer sur des arguments limpides et rationnels.

Comme on l'a vu, l'exclusion des banques priverait de nombreux Canadiens des avantages associés aux réformes. De plus, elle tendrait à saper la solide position des banques dans le monde et, par ricochet, les avantages que cette activité internationale apporte aux Canadiens en facilitant le commerce du Canada ainsi qu'en accroissant la disponibilité de capitaux étrangers et en en réduisant le coût. Cette exclusion aurait aussi des conséquences regrettables pour bien des Canadiens ordinaires que l'avenir des banques touche personnellement: il est bon de rappeler qui sont ces Canadiens; voyons donc quel est le profil de La Banque Royale du Canada (tableau 3).

Les personnes les plus clairement concernées sont les actionnaires: la Banque Royale en a environ 90000. Aucun ne possède plus de 7% du capital de la Banque et la plupart en ont moins de 1%. L'actionnaire le plus important, avec une participation d'un peu moins de 7%, est la Caisse de Dépôt et Placement du Québec, qui est la caisse de retraite de tous les Québécois. Mais il y a aussi beaucoup d'autres personnes ayant un

Tableau 3

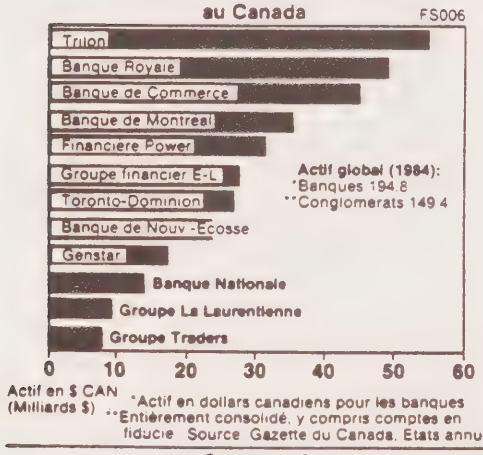
La Banque Royale du Canada Profil au Canada

	Région de l'Atlantique	Région du centre	Région de l'Ouest	Total
Déposants	440,000	2,805,000	2,255,000	5,500,000
Emprunteurs commerciaux	156,446	613,603	476,552	1,246,601
Petites entreprises emprunteuses	8,934	48,441	42,625	100,000
Agriculteurs	1,422	11,597	24,937	37,956
Salariés	2,328	19,218	11,447	32,993
Actionnaires	6,500	73,430	10,010	89,940

intérêt moins flagrant: la Banque Royale emploie près de 33000 personnes à travers le Canada: elle compte environ 38000 clients agriculteurs avec lesquels son personnel a établi au cours des ans des relations professionnelles très étroites; elle a aussi parmi sa clientèle au moins 100000 petites entreprises. Enfin, les personnes directement concernées les plus nombreuses sont les petits clients de la Banque Royale: 5,5 millions d'épargnants ordinaires ont confié leurs économies à notre banque, et plus d'un million de particuliers ont contracté auprès d'elle des emprunts personnels. Les personnes qui font de la Banque Royale ce qu'elle est, les voilà. Ce sont elles que viserait l'exclusion "des banques": "la Banque Royale", "les banques", ce sont ces gens-là. Il semble qu'ils ont droit à une explication raisonnable des motifs pour lesquels il faudrait les exclure de la restructuration du secteur des services financiers et les priver de ses avantages.

Graphique 11

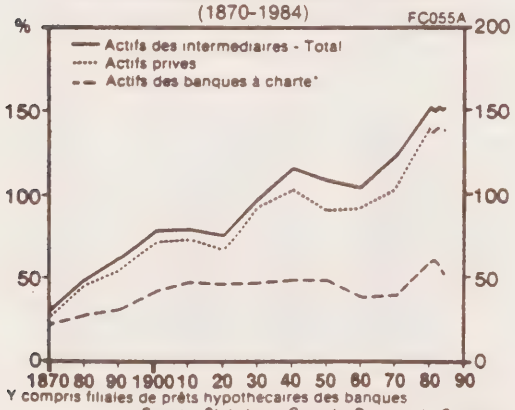
Les plus grandes Institutions financières au Canada



*Actif en dollars canadiens pour les banques
**Entièrement consolidé, y compris comptes en fiducie Source Gazette du Canada, États annuels

Graphique 12

Potentiel d'intermédiation financière au Canada
Ratio des actifs en $ CAN des intermédiaires financiers sur le PNB
(1870-1984)



Y compris filiales de prêts hypothécaires des banques
Source: Statistique Canada, Banque du Canada et diverses études rétrospectives

b) **Les banques sont-elles trop grandes?**

Comme le Livre vert n'explique pas clairement les motifs de l'exclusion des banques, nous en sommes malheureusement réduits aux conjectures.

Peut-être la proposition repose-t-elle implicitement sur l'impression que, en raison de leur taille, les banques existantes pourraient dominer le secteur des services financiers si elles étaient soumises aux mêmes règles du jeu que les autres. Selon ce point de vue, peut-être faudrait-il que les institutions non bancaires prennent une "longueur d'avance" pour ne pas être rapidement dépassées par les banques, pour empêcher l'augmentation de la concentration et favoriser la concurrence. Peut-être s'est-on dit aussi que les banques sont extrêmement rentables et qu'elles peuvent s'accommoder d'un certain amoindrissement de leurs résultats financiers. Si les motifs de l'exclusion des banques sont vraiment ceux-là, il faut qu'ils soient réexaminés avec le plus grand soin, car les faits ne les confirment pas, comme nous allons maintenant le voir.

Voyons en premier lieu quelle est la taille des banques sur les marchés financiers canadiens: la taille des plus grandes banques canadiennes est du même ordre que celle des plus grandes institutions non bancaires au Canada, tel que le montre le graphique 11. Comme on l'a vu, il est difficile de comparer les actifs des banques et ceux des conglomérats. D'abord, les actifs financiers de ces derniers que nous avons inclus comprennent leurs comptes fiduciaires, dont certains échappent peut-être à leur contrôle discrétionnaire. De plus, les entités qui chapeautent les conglomérats financiers comprennent des filiales industrielles qui contrôlent des actifs non financiers, ce que ne font pas les banques. Les comparaisons n'en tiennent pas compte non plus. Toutefois, dans la mesure où ces comparaisons sont valables, l'institution financière la plus puissante du Canada est Trilon, une société de portefeuille financière.

Puisque le Livre vert ne manifeste pas la moindre inquiétude devant la perspective d'encourager une croissance plus rapide des conglomérats, on voit mal pourquoi le gouvernement se préoccuperait de la taille des banques. D'ailleurs, les banques ont une structure participative de type ouvert et elles n'allient pas des activités industrielles à leurs activités financières, tandis que les conglomérats poursuivent ces deux types d'activités, et la plupart ont une structure participative de type fermé.

Les craintes de concentration du pouvoir dans les banques ne trouvent aucune justification non plus dans le passé. Depuis 70 ans, les banques ont grandi presque parallèlement avec l'économie, tandis que les institutions non bancaires se sont développées à un rythme nettement plus rapide (voir graphique 12). En fait, jusqu'à la fin des

années 1960, les banques grandissaient même plus lentement que l'économie. La révision de 1967 de la Loi sur les banques leur a permis de réaliser un rattrapage partiel des occasions de croissance qui leur avaient échappé. Mais récemment, la progression de l'actif des banques s'est de nouveau ralentie spectaculairement. Comme le montre le graphique 13, au cours des seize dernières années, c'est-à-dire depuis la révision de 1967 de la Loi qui les régit, les banques ont grandi à un rythme systématiquement plus lent que les quasi-banques. Les changements proposés dans le Livre vert permettraient probablement à ces institutions non bancaires de faire mieux encore par rapport aux banques tant du point de vue de leur taille que de leur rythme de croissance, puisque l'environnement réglementaire leur permettrait d'étendre leur action à tous les domaines du secteur des services financiers canadien.

Par ailleurs, la crainte de voir les banques dominer les marchés et réduire la concurrence n'est pas fondée non plus; nous allons nous pencher maintenant sur cet aspect de la question.

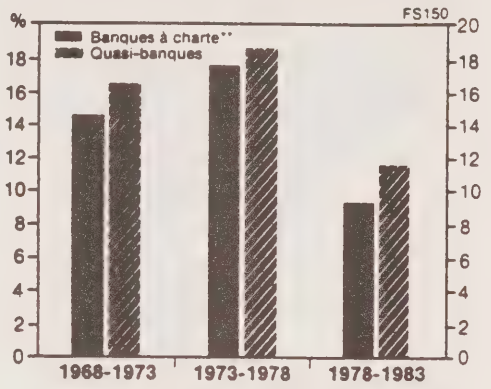
c) Les banques font-elles une vigoureuse concurrence?

Sur chacun des marchés financiers auxquels elles participent, les banques ont intensifié la concurrence plutôt que de la réduire. Ce point de vue recueille l'adhésion générale de la majorité de la population de toutes les nombreuses localités du Canada, qui considère que les banques se font une vive concurrence (graphique 14). Mais on peut aussi le constater en examinant divers marchés auxquels les banques participent, notamment celui du crédit à la consommation et des prêts hypothécaires, soit les deux domaines dans lesquels elles ont pu grandir depuis la révision de 1967. Il a été très largement constaté que l'arrivée des banques sur ces marchés a spectaculairement stimulé la concurrence. En 1978, la Commission royale d'enquête sur la concentration des entreprises a constaté que l'entrée des banques dans le crédit à la consommation avait provoqué une forte augmentation des prêts à la consommation au niveau des banques ainsi qu'une baisse relative des taux d'intérêt. La Commission a aussi déclaré que l'arrivée des banques avait contribué à uniformiser les conditions de crédit d'un bout à l'autre du pays.

Ces faits sont aussi confirmés par l'évolution de la part du marché des banques ainsi que par celle des taux d'intérêt. Sur le marché du crédit à la consommation, la part des banques était de l'ordre de 40% dans les années 1960. Mais le plafonnement des taux d'intérêt bancaires les empêchait de mobiliser les fonds nécessaires à des taux concurrentiels pour alimenter suffisamment ce marché. Profitant de cette distorsion, certaines

Graphique 13

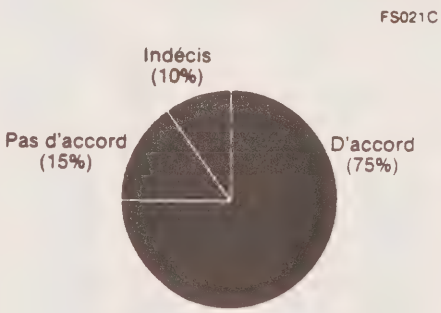
Croissance de l'actif canadien*



*Taux de croissance annuel moyen
**Actif en dollars canadiens pour les banques
Source: Banque du Canada, Statistique Canada

Graphique 14

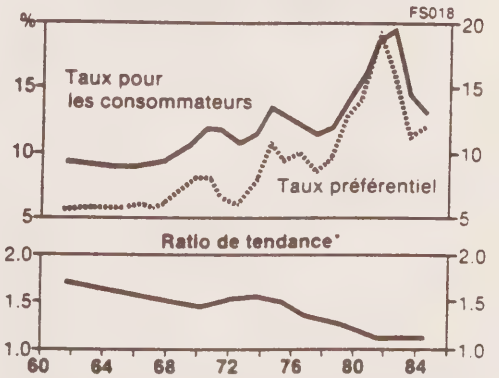
Les banques se font-elles une concurrence vigoureuse?



Source: Sondage annuel de l'Association des banquiers canadiens (1985)

Graphique 15

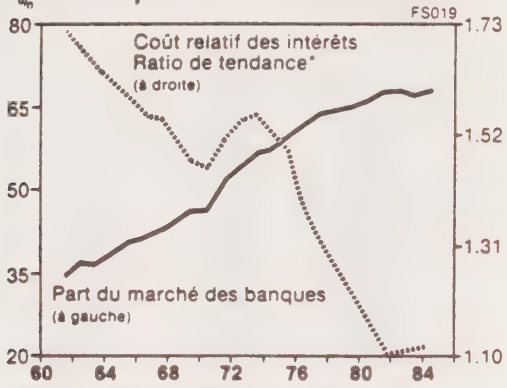
La concurrence sur les prêts à la consommation



*Ratio de la moyenne mobile des taux consentis aux consommateurs sur le taux preferentiel
Source Statistique Canada, Banque du Canada

Graphique 16

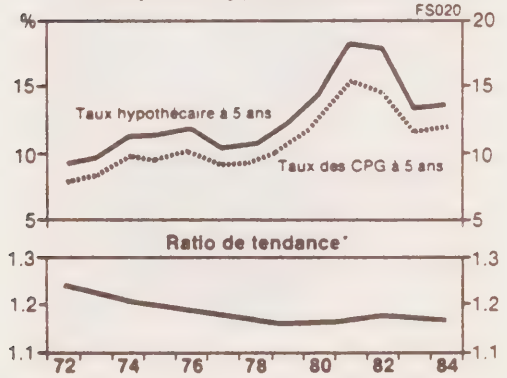
L'importance des banques à charte dans le prêt à la consommation



*Ratio de la moyenne mobile des taux consentis aux consommateurs sur le taux préférentiel
Source: Statistique Canada, Banque du Canada

Graphique 17

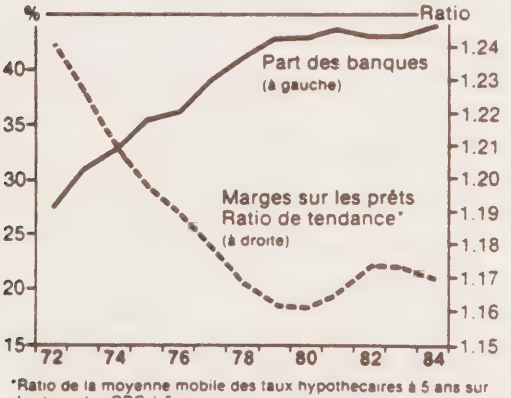
La concurrence sur les prêts hypothécaires



*Ratio de la moyenne mobile des taux hypothécaires à 5 ans sur les taux des CPG à 5 ans
Source: Banque du Canada

Graphique 18

L'importance des banques à charte dans le prêt hypothécaire FS021



*Ratio de la moyenne mobile des taux hypothécaires à 5 ans sur les taux des CPG à 5 ans
Source: Banque du Canada

entreprises de financement des ventes et d'autres sociétés de prêt à la consommation ont pu exiger des taux d'intérêt allant jusqu'au quadruple du taux préférentiel alors imposé par les banques (ce qui ne ressort pas du graphique 15, qui donne la **moyenne** des taux du crédit à la consommation exigés par les banques et autres institutions, et non seulement par les compagnies de financement des ventes). De plus, les taux d'intérêt exigés changeaient considérablement d'une institution à une autre. En abolissant le plafonnement des taux d'intérêt sur leurs prêts, la révision de la Loi sur les banques a permis à ces dernières de recueillir plus de dépôts et de faire une forte concurrence aux entreprises de financement des ventes et aux sociétés de prêts à la consommation. Résultat: sans doute les banques ont-elles augmenté sensiblement leur part du marché mais, en moyenne, le coût des emprunts des consommateurs a fortement baissé par rapport aux autres taux, comme le montre le graphique 16. Les taux d'intérêt des prêts à la consommation, dont certains dépassaient le quadruple du taux préférentiel chez certaines sociétés de financement des ventes, se sont stabilisés légèrement au-dessus du taux préférentiel, pour tous les emprunteurs, comme le montre le graphique 15.

Dans le domaine des prêts hypothécaires résidentiels, l'expansion des pouvoirs des banques a eu des effets analogues. Les banques ont commencé à consentir des prêts hypothécaires résidentiels dans de nombreuses petites villes et de nombreux villages où nulle autre institution financière n'avait jusque-là pu ou voulu prêter, et les taux d'intérêt ont, dans l'ensemble, été inférieurs à ceux que consentaient antérieurement les prêteurs privés locaux, quand il y en avait. De plus, la pénétration des banques dans ce domaine a considérablement élargi la gamme des produits offerts. Enfin, comme le montrent les graphiques 17 et 18, si les banques ont pu améliorer leur part du marché, elles ne l'ont pas fait aux dépens des consommateurs. Au contraire, le coût des emprunts hypothécaires a baissé par rapport au coût des fonds au cours de cette période. Par exemple, les graphiques 17 et 18 révèlent que le rapport entre le taux hypothécaire à cinq ans et le taux des certificats de placement garanti de cinq ans a sensiblement baissé.

En ce qui concerne la mobilisation de l'épargne des particuliers, la concurrence est très forte aussi; les banques et les institutions non bancaires se font une lutte vigoureuse, ce qui permet aux épargnants de bénéficier de taux de rendement élevés.

Même dans le domaine du crédit commercial à court terme, où les banques ont traditionnellement été le groupe dominant, la concurrence entre elles est extrêmement forte.

Plus de 50 banques de l'annexe "B" participent vigoureusement à ce marché. Les banques luttent également contre divers autres types de financement des entreprises tels que le papier commercial et les obligations, ainsi que contre les institutions financières étrangères qui sont actives sur les marchés internationaux des capitaux et fournissent des services aux entreprises canadiennes. Bref, les banques se heurtent à une forte concurrence et, jusqu'ici, chaque fois qu'on les a autorisées à pénétrer dans un nouveau domaine des services financiers, leur arrivée a nettement accru la concurrence au profit de l'ensemble de la population.

d) Les banques font-elles trop d'argent?

On a souvent accusé les banques de réaliser des bénéfices excessifs. La vigueur de ces sentiments a même conduit, en 1982, à des audiences du Parlement sur cette question. Le mémoire présenté alors par la Banque Royale au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes a montré que rien ne justifiait l'opinion voulant que les banques fassent des bénéfices indus. Les conclusions du Comité ont confirmé ce point de vue.

La rentabilité des banques reste actuellement à peu près suffisante pour rémunérer les actionnaires qui ont investi leur épargne dans le capital participant des banques. Rien n'indique que ces bénéfices sont excessifs. Par exemple, le graphique 19 montre qu'en 1984, le rendement de l'avoir des actionnaires des cinq plus grandes banques au Canada a été sensiblement inférieur, en moyenne, à celui des cinq plus grandes sociétés de fiducie.

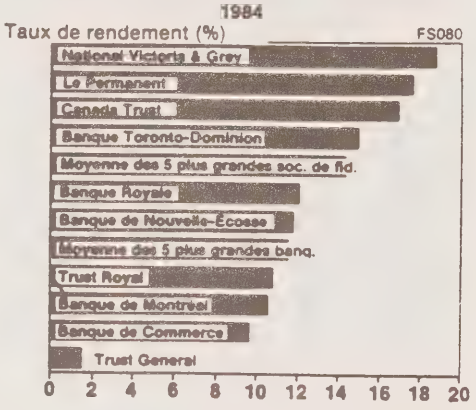
Peut-être les rédacteurs des propositions du gouvernement se sont-ils dit que les banques pourraient attendre jusqu'en 1990 ou même plus tard pour étendre leurs pouvoirs. Mais, comme nous l'avons déjà montré, leur croissance a jusqu'ici été systématiquement plus faible que celle des institutions non bancaires et, depuis quelque temps, le rendement de l'avoir de leurs actionnaires est moins élevé. Par conséquent, rien ne semble justifier cette impression, ni celle qu'il faudrait conférer aux institutions non bancaires d'importants avantages par rapport à leurs concurrents, saper la place qu'occupent les banques même sur leurs marchés intérieurs traditionnels, et aggraver encore l'écart actuel de rentabilité entre les deux groupes.

La comparaison du rendement des capitaux propres dans le secteur bancaire et dans les autres secteurs industriels du Canada ne révèle aucune rentabilité excessive non plus. Comme le montre le tableau 4, les banques à charte se situent en moyenne au septième rang de 32 groupes

Graphique 19

Rendement de l'avoir des actionnaires - Comparaisons

1984

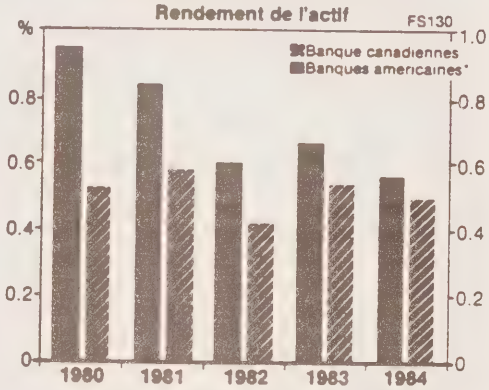


Source: États financiers annuels

Graphique 20

Comparaison avec les banques américaines

Rendement de l'actif



*Comprend toutes les grandes banques amencaines
Source: Federal Reserve Board. Banque du Canada

industriels depuis huit ans. En 1984, elles ont glissé au onzième rang.

D'un troisième point de vue, la comparaison des résultats des banques canadiennes et de ceux de leurs homologues des États-Unis confirme aussi que la rentabilité des banques canadiennes n'est pas excessive. Depuis quatre ans, le rendement de l'actif des banques américaines a été régulièrement supérieur à celui des banques canadiennes (voir graphique 20). De plus, diverses statistiques comparant les banques des États-Unis avec les banques canadiennes révèlent que si ces dernières sont moins rentables que leurs homologues américaines, ce n'est pas par manque d'efficacité. En fait, les banques canadiennes semblent fonctionner plus efficacement, puisqu'elles peuvent fournir leurs services à un

Tableau 4

Rendement annuel après impôt de l'avoir moyen des propriétaires d'actions ordinaires des sociétés industrielles canadiennes

Secteur	1975-1983	Rang 1975-1983	1984	Rang 1984
Imprimerie et édition	21.02	1	6.94	16
Hôtellerie et restauration	21.02	2	4.55	23
Marchandises diverses	17.16	3	4.65	22
Société de gaz	17.14	4	13.89	8
Matériel de bureau	16.76	5	15.96	4
Pipelines	16.71	6	15.42	6
Banques à charte	**16.31**	7	**12.60**	11
Sociétés d'électricité	15.09	8	15.76	5
Radiodiffusion et télédistribution	14.93	9	4.86	21
Raffineries de pétrole et de gaz	14.65	10	12.66	10
Construction et matériaux	14.07	11	12.55	12
Matériel électrique	13.55	12	13.68	9
Produits pétroliers et gaziers	12.70	13	5.83	17
Sociétés de téléphone	12.53	14	14.80	7
Magasins d'alimentation	12.48	15	1.54	29
Quincailleries et accessoires d'automobile	12.38	16	2.01	28
Métaux usinés	12.22	17	-1.26	32
Boissons	12.17	18	1.08	30
Produits forestiers	11.90	19	3.88	25
Produits alimentaires et prod. assimilés	11.34	20	10.92	13
Sociétés diversifiées et de gestion	11.27	21	5.04	20
Transport	11.17	22	8.63	14
Industrie générale	10.73	23	8.21	15
Textiles et vêtement	9.79	24	3.54	26
Sociétés minières - métaux	9.72	25	3.06	27
Produits chimiques	9.58	26	5.81	18
Aciéries	9.32	27	4.21	24
Magasins à rayons	7.24	28	0	31
Sociétés minières - produits non métalliques	5.67	29	5.44	19
Automobiles et pièces	5.57	30	27.70	1
Immobilier	-2.13	31	19.46	3
Machines	-26.48	32	25.51	2

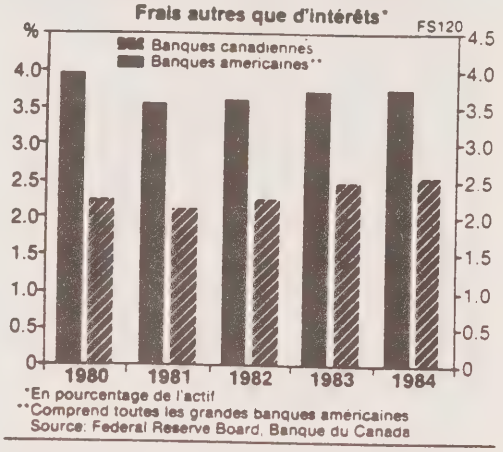
Source: Wood Gundy

coût inférieur à celui des banques des Etats-Unis. Ce fait est confirmé par le graphique 21, qui rapproche les frais autres que d'intérêts (qui comprennent les charges salariales) en pourcentage de l'actif. Les frais exigés par les banques canadiennes pour leurs services sont régulièrement inférieurs. Bien entendu, le ratio des frais autres que d'intérêts sur l'actif ne fournit pas un indice d'efficacité pleinement satisfaisant en raison de différences dans la répartition des services offerts par les banques. Il n'en reste pas moins assez révélateur si on l'utilise pour comparer des groupes d'entreprises plutôt que certaines banques entre elles.

Ces divers faits montrent clairement que l'opinion parfois exprimée que les banques à charte gagnent trop d'argent au Canada ne repose sur rien de solide.■

Graphique 21

Comparaison avec les banques américaines



*En pourcentage de l'actif
**Comprend toutes les grandes banques américaines
Source: Federal Reserve Board, Banque du Canada

X. Conviendrait-il d'apporter des améliorations au système d'assurance-dépôts du Canada?

Récemment, les faillites de plusieurs établissements financiers ont coûté cher au public, aux autres institutions financières et à l'État,et porté atteinte à la réputation du système financier canadien; il est donc évident que notre système d'assurance-dépôts souffre de vices graves. Sans doute les questions dont traite le Livre vert à propos de la forme et de la structure futures du système financier canadien sont-elles très importantes, mais il est impératif de mettre d'abord en place un système d'assurance-dépôts solide et stable. Il faut en effet rétablir avant tout la confiance du public et asseoir sur des bases solides les changements et l'innovation souhaités pour le système financier canadien.

Le récent rapport Wyman sur l'assurance-dépôts arrive donc à point nommé et mérite d'être sérieusement examiné. La Banque Royale et les autres banques évaluent, par l'intermédiaire de l'Association des banquiers canadiens, les propositions que contient ce rapport et quand cette analyse aura été achevée, elles présenteront leurs conclusions détaillées.■

XI. Conclusions

Nos principales conclusions sur le Livre vert du ministère des Finances sont les suivantes:

a) Les principes présentés dans le Livre vert sont excellents. Le défaut majeur de ce document est que certaines des propositions importantes qu'il contient ne sont pas conformes à ces principes.

b) Les propositions ne conduiront pas à une amélioration ou à un élargissement des services financiers offerts dans les nombreuses petites localités ni aux petites entreprises et aux agriculteurs du Canada. De plus, même dans les agglomérations urbaines, une majorité importante de Canadiens a montré qu'elle préfère traiter avec les banques. Ces éléments de la population seraient négligés.

c) Le rapport n'explique pas pourquoi il refuse d'accorder aux succursales bancaires le droit de fournir ces services dans ces localités, ni aux petites entreprises et aux agriculteurs.

d) Une analyse soignée et objective montre que l'importance relative des banques a baissé, et que celles-ci ne font pas autant de bénéfices que certaines autres institutions financières. En conséquence, les faits ne confirment en aucune façon l'idée qu'il faut absolument limiter la taille des banques et que les avantages de ces restrictions compensent largement l'inconvénient qu'il y aurait à leur interdire d'étendre leurs services aux nombreuses localités canadiennes qu'elles desservent déjà, y compris les petites localités, les petites entreprises et les agriculteurs du Canada.

e) Il est important d'examiner avec grande attention le type de concentration de la puissance économique que le Livre vert favorise.■

XII. Recommandations

Nous ne doutons pas qu'il suffirait d'apporter quelques modifications directes aux propositions du Livre vert pour permettre la réalisation pratique des principes posés par ce document. Plus précisément, nous recommandons qu'il soit apporté à la Loi sur les banques les changements corrélatifs suivants:

1. Permettre aux banques de pénétrer plus facilement dans d'autres marchés financiers par l'intermédiaire d'une société de portefeuille;
2. Permettre aux banques de participer aux "réseaux" de distribution de services financiers et services connexes offerts par des institutions non bancaires;
3. Autoriser les banques à investir dans des maisons de courtage en valeurs mobilières, dans toute la mesure permise par les lois provinciales.

Nous croyons par ailleurs qu'il est impératif d'apporter certaines modifications aux propositions visant la propriété et la réglementation des sociétés de portefeuille financières.

1. Il conviendrait d'imposer dans toute la mesure du possible des restrictions sur la propriété des sociétés de portefeuille, en respectant certains droits acquis au besoin, cette approche semblant la meilleure pour empêcher les opérations intéressées abusives et contrôler les conflits d'intérêts.
2. Le recours à la réglementation ne devrait intervenir que dans les cas où les restrictions précitées ne sont pas possibles. Nous considérons qu'il importe d'établir, à l'égard des structures participatives, des distinctions entre les institutions de type fermé et celles de type ouvert, de façon à ce que des contrôles réglementaires plus rigoureux et détaillés ne s'appliquent qu'aux sociétés à structure participative de type fermé.
3. Il nous semble aussi que les éventuelles banques de l'annexe "C" ne devraient avoir les mêmes pouvoirs que les banques de l'annexe "A" que si les sociétés de portefeuille qui les détiennent respectent rigoureusement les règles de propriété applicables aux banques de l'annexe "A". Les restrictions sur la propriété des banques de l'annexe "A" ont bien servi le Canada et nous ne voyons aucune raison de consentir une exception aux banques de l'annexe "C".
4. Il importe d'enrayer la tendance vers le mélange des activités financières et des activités non financières. Ce mélange, ainsi que les structures participatives de type fermé, ont déjà causé plusieurs faillites, et nous ne sommes pas convaincus qu'il soit possible d'empêcher ces échecs par le biais de contrôles réglementaires.

Nous présentons ces recommandations avec la ferme conviction qu'elles contribueraient sensiblement à la solidité et à la stabilité du système financier et entraîneraient une meilleure distribution des services financiers nationaux et internationaux à un nombre considérablement accru de Canadiens.■

APPENDICE "FNCE-64"

SERVICES FINANCIERS EATON BAIE

le 14 août 1985

Le Comité permanent sur les
affaires financières, commerciales
et économiques
Chambre des Communes
OTTAWA, Ontario
K1A 0A6

Objet: La règlementation des institutions financières canadiennes
Propositions en vue de discussions

Messieurs,

Le but de cet exposé est de donner une description de la façon dont nous concevons les services de planification financière personnelle au Canada, à savoir offrir au public une gamme complète de services en provenance d'une même source. Ce concept a été lancé en 1970 avec la constitution en corporation de la compagnie qui porte actuellement la raison sociale Services Financiers Eaton Baie Limitée (SFEB).

Les Services Financiers Eaton Baie Limitée ont été constitués en corporation en 1970, conformément à la Loi sur les corporations de l'Ontario, sous la raison sociale Services Financiers Eaton Limitée. En 1977, la raison sociale de la compagnie a été changée pour celle connue actuellement, lorsque la compagnie la Baie d'Hudson a acquis 39% des capitaux propres. Le 29 juillet 1985, Eaton du Canada Limitée a racheté la part détenue par la Compagnie la Baie d'Hudson. La société de portefeuille est maintenant la propriété exclusive d'Eaton du Canada Limitée. Le nom des compagnies qui la composent et celui des fonds de placement seront changés en temps voulu et deviendront les Services Financiers Eaton Limitée la Compagnie d'assurance-vie Eaton, etc...

Les Services Financiers Eaton Baie font office de société de protefeuille. En cette qualité, ils fournissent le personnel, les locaux et les ressources techniques nécessaires au groupe de compagnies. Les contrats de services financiers établis à l'intention du public - nos clients - sont offerts par l'entremise de filiales, à savoir : La Compagnie d'assurance-vie Eaton Baie, la Compagnie du Trust Eaton Baie, la Compagnie de Gestion de Fonds Eaton Baie Limitée et un groupe de fonds mutuels. Ces sociétés sont des filiales en propriété exclusive, sauf 0,2% d'actions ordinaires et certaines actions privilégiées du Trust Eaton Baie détenues par des particuliers.

Les produits d'assurances I.A.R.D. sont offerts par la Compagnie d'assurance Eaton Baie, une filiale en propriété exclusive de Scottish and York Holdings Limited (S & Y), à la suite d'un accord exclusif de marketing passé entre la Compagnie d'assurance Eaton Baie et les SFEB.

SERVICES FINANCIERS EATON BAIE LIMITÉE
595 BAY STREET, TORONTO, ONTARIO M5G 2C6 (416) 591-5222

Le grand magasin T. Eaton Limitée, qui est une filiale d'Eaton du Canada Limitée, offre certains services qui font partie intégrante de ce concept, notamment :

- L'utilisation des cartes de crédit Eaton comme modalité de paiement;
- L'accès aux listes de clients d'Eaton;
- Des locaux aménagés dans les magasins Eaton pour les centres de planification financière;
- L'utilisation des réseaux de communication et de services informatiques d'Eaton;
- L'utilisation partagée avec Eaton des installations informatiques de CSG Limited, une compagnie offrant des services informatiques, dont le quart appartient à Eaton.

Ce concept a été extrêmement bien accueilli par le public. Depuis ses modestes débuts en 1970, le nombre de ses clients est passé à plus de 300 000. L'actif collectif dépasse le milliard de dollars et les fonds administrés au nom des clients atteignent presque le milliard.

La remarquable évolution que connaissent les services financiers personnels renforce notre conviction que c'est là exactement le genre de services dynamiques et rationnels offerts aux consommateurs que le gouvernement cherche à encourager dans l'intérêt des canadiens.

Le succès de ce concept repose essentiellement sur l'intégration des services de marketing et d'autres fonctions vitales d'exploitation et de l'utilisation de certains moyens importants offerts par Eaton, dont le groupe de compagnies de services financiers est la propriété.

Le livre vert et le supplément technique tiennent nettement compte du potentiel de cette structure, hormis les transactions inter-compagnies qu'elle comporte.

Nous avons bon espoir que la législation adoptée en vue de la mise en application des propositions du livre vert n'entrevera pas la poursuite de ce judicieux concept qu'Eaton a lancé et exploité avec succès au cours des quinze dernières années.

Nous sommes pleinement conscients qu'il y a lieu de faire une importante distinction entre les transactions inter-compagnies au niveau des services telles qu'elles sont décrites ci-dessus, qui sont essentielles à la bonne exploitation du concept des SFEB et des transactions inter-compagnies abusives au niveau des fonds qui pourraient constituer une menace à la sécurité des placements des clients.

Le concept des SFEB a été mis au point en tenant compte des lois actuelles et le mouvement des fonds entre compagnies n'entre absolument pas en ligne de compte dans ce contexte autrement que dans le cours normal des affaires; comme les services

de financement hypothécaire mis à la disposition de la Compagnie d'assurance-vie Eaton Baie par la Compagnie du Trust Eaton Baie. Notre politique n'est pas de prêter des fonds provenant de la Compagnie d'assurance-vie et de la Compagnie du Trust aux SFEB ni même à Eaton.

Le reliquat de cet exposé contient une description détaillée de la structure d'exploitation qui a permis la création du concept SFEB.

Historique de la Compagnie

Lors de leur constitution en corporation en 1970, les Services Financiers Eaton Limitée ont acquis une part à 100% dans la Compagnie d'assurance-vie Eaton (maintenant la Compagnie d'assurance-vie Eaton Baie). La Compagnie d'assurance-vie Eaton a été constituée en 1920 en vue d'offrir des services d'assurance aux employés d'Eaton. Elle offre maintenant des services d'assurance vie, accident et maladie ainsi que des rentes au public en général.

En 1971, la Société de Gestion de Fonds Eaton Limitée a été constituée en société de fonds mutuels dans le but de gérer une série de fonds de placement dont les contrats de gestion avaient été acquis par la Compagnie. La Société de Gestion de Fonds Eaton Baie est actuellement exploitée comme une filiale en propriété exclusive de la Compagnie d'assurance-vie Eaton Baie et gère sept fonds ayant des objectifs de placement différents.

En 1975, la Compagnie du Trust Eaton a été créée pour offrir des services de dépôts fiduciaires à ses clients. La Compagnie a étendu ses activités fiduciaires en 1979 avec la prise de contrôle de Commerce Capital Corporation Limited et de ses filiales Commerce Capital Trust Company et Commerce Capital Mortgage Corporation. À la suite d'une série de fusionnements, de réorganisations et de changements de raison sociale, la structure fondamentale des opérations de fiducie a été remaniée de telle façon que depuis 1985 la Compagnie du Trust Eaton Baie est devenue une compagnie de fiducie à charte fédérale et qu'elle appartient à 99,8% à la société de portefeuille Eaton Baie Limitée. Cette dernière est une filiale en propriété exclusive des SFEB et n'est pas exploitée activement.

Activités commerciales de la Compagnie

Les Services Financiers Eaton Baie offrent les produits suivants au grand public par l'entremise de ses filiales :

Fonds de placement -
- Fonds Eaton Baie Commonwealth Limitée
- Fonds Eaton Baie de dividende Limitée
- Fonds Eaton Baie Growth Limitée
- Fonds de rente Eaton Baie
- Fonds Eaton Baie International Limitée
- Fonds Eaton Baie du marché monétaire
- Fonds Eaton Baie Viking Limitée

Produits d'assurance-vie -
Assurance-vie
Assurance accident-maladie
Rentes

Dépôts en fiducie -
Dépôts à terme
Comptes d'épargne
Comptes chèques

Prêts personnels -
Prêts hypothécaires aux particuliers
Prêts garantis

Placements fiduciaires -
Régimes enregistrés d'épargne-retraite
REERs autogérés
Fonds enregistrés de revenu de retraite
Régimes de participation différée aux bénéfices

La Compagnie offre également de l'assurance automobile et de l'assurance de biens par l'entremise du réseau d'agences d'une de ses anciennes filiales, la Compagnie d'assurance Eaton Baie qui est maintenant la propriété de Scottish & York Holdings Limited.

En outre, la compagnie offre des services aux entreprises et à d'autres organismes sous la forme :

d'assurance-vie collective
d'assurance accident et maladie collective
de prêts hypothécaires intérimaires
de gestion de caisses de retraite.

Structure de marketing

La Compagnie met à la disposition du public toute une gamme de services financiers sous un même toit grâce au concept du guichet unique de ses centres financiers situés dans tous les magasins Eaton au Canada. En plus, elle offre des services spécialisés par l'entremise de ses succursales de fiducie et ses bureaux de prêts hypothécaires situés dans les principales villes canadiennes.

Voici ce que représente un centre typique :

- Une superficie d'environ 1200 à 1400 pieds carrés;

- Situé dans le secteur des services à la clientèle du magasin ou à proximité.

- Le centre est subdivisé en plusieurs sections : une réservée à l'accueil et à l'administration, un bureau fermé pour le directeur de centre, des locaux privés réservés aux délégués commerciaux et un ou deux locaux semi-privés réservés aux entrevues avec les clients;

- Un personnel se composant d'une secrétaire à plein temps, d'un directeur et de 6 à 8 délégués commerciaux;

- Ouvert pendant les heures d'affaires du magasin.

Pour offrir nos services au public, par l'entremise des centres financiers, nous avons des délégués qui connaissent à fond tous nos produits, possèdent des permis d'exploiter et ont toutes les compétences nécessaires pour offrir un service complet de planification financière aux marchés que nous visons. Tous nos délégués détiennent au moins 2 permis, trois là où la legislation provinciale le permet. En outre, ils participent activement au programme de planification financière agréé qui est parrainé par l'Institut des fonds d'investissement du Canada.

Depuis 1971, la Compagnie est devenue un chef de file dans le domaine des services financiers, offrant au public, grâce au concept des centres financiers, des produits et des services véritablement intégrés. La réaction positive du public à ce concept et à notre structure de marketing prouve à quel point il serait souhaitable pour nous d'avoir la possibilité de continuer à le servir selon le principe de notre structure actuelle et de l'intégration des fonctions communes d'exploitation.

Certains produits sont aussi offerts par les moyens plus classiques du publipostage et des firmes de courtage d'assurance.

Structures d'exploitation

Comme nous l'avons mentionné, notre compagnie fonctionne selon le principe d'une compagnie de portefeuille avec des filiales dont certaines sont réglementées. La Compagnie-mère ou la compagnie de portefeuille met à la disposition de toutes ses filiales les locaux, le personnel et toutes les autres ressources techniques dont elles ont besoin. Elle le fait en passant des accords avec chacune d'elles. Voici les principaux accords à cette fin :

(a) Accord de marketing

Il s'agit d'un accord passé entre les SFEB et chacune de ses trois principales filiales par lequel les SFEB conviennent de fournir à chacune de ces compagnies les moyens de marketing et de vente dont elles ont besoin pour offrir leurs produits par l'entremise d'un centre financier ou par le publipostage. Les modalités pour l'écoulement de ces produits, à savoir la rémunération versée pour leur vente et leur commercialisation, sont établies sur la base d'honoraires de pleine concurrence payés par d'autres compagnies

similaires dans chacune des industries auxquelles l'accord s'applique. En outre, un accord a été conclu, sur le même principe, avec un fournisseur externe en ce qui concerne l'assurance générale, c'est-à-dire que les SFEB reçoivent des honoraires pour le marketing et la vente d'assurance générale.

(b) Accord de gestion

Un accord a été passé entre les SFEB et chacune de ses trois principales filiales en vue de procurer les services suivants à ces compagnies;

i) Aménagement et services y compris les locaux, le matériel, le téléphone, le courrier, le classement, l'entreposage, le traitement de mots, les achats et les services de traduction;

ii) Services du personnel, y compris les avantages sociaux des employés;

iii) Vérification interne; comptabilité générale, services de planification financière;

iv) Services de direction;

v) La paie, le secrétariat général, les services juridiques et d'actuariat; les services de tarification, de règlement des sinistres et autres services administratifs.

Tous ces services sont basés sur un pourcentage du coût d'exploitation. Ils sont passés en revue tous les ans par la direction et examinés par le conseil d'administration des compagnies concernées de même que par les examinateurs du Département des assurances au cours de leurs vérifications habituelles.

(c) Accord de gestion de placements

Il existe un accord de gestion de placements passé entre la Compagnie de Gestion de Fonds Eaton Baie et chacune des autres filiales des SFEB dans le but de gérer leurs placements à des taux concurrentiels avec ceux de l'industrie et, dans le cas des fonds de placement, approuvés par les actionnaires et administrateurs externes.

(d) Accord de tarification et de services administratifs hypothécaires

Un accord a été conclu entre la Compagnie du Trust Eaton Baie et la Compagnie d'assurance-vie Eaton Baie par lequel la Compagnie du Trust Eaton Baie a convenu de fournir tous les services de tarification et d'administration hypothécaires à la Compagnie d'assurance-vie Eaton Baie, selon un tarif déterminé en fonction des pratiques de l'industrie.

Dans les cas de (c) et (d) ci-dessus, la Compagnie de Gestion de Fonds Eaton Baie et la Compagnie du Trust Eaton Baie font leurs recommandations au

personnel de direction responsable pour les autres compagnies qui, sous la direction des administrateurs de la filiale, acceptent ou rejettent les mesures proposées.

Rien n'est laissé au hasard dans notre compagnie lorsqu'il s'agit d'écarter les possibilités de conflits d'intérêts. Nous avons réussi à contrôler la situation en désignant des cadres de gestion responsables individuellement de chacune des fonctions cruciales. La responsabilité de chacun de ces cadres de direction est clairement établie et ils s'assurent que tous les cadres supérieurs de l'organisation ne permettent pas à la fonction dont ils sont responsables de compenser pour une autre.

Enfin, les SFEB ont, au sein de leur conseil d'administration, un comité de direction et un comité de gestion qui examinent le bien-fondé de chacune des mesures et stratégies en question pour s'assurer qu'elles sont bien conformes à la législation pertinente et aux objectifs d'ensemble de la compagnie.

Nous suggérons que la législation adoptée en vue de la mise en application des propositions du livre vert n'entravera pas la poursuite de ce concept d'exploitation et ne découragera pas son acceptation par les consommateurs. Concept que Eaton a réussi à lancer et à exploiter avec succès au cours des 15 dernières années.

Cordiales salutations,

Le Président,

W.R. Livingston

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Household Trust Company:

F.E. Silk President and Chairman of the Board;

G.H. Archambault, Executive Vice-President and Director;

R.W. Stevens, Blake, Cassels & Graydon.

From the Royal Bank:

R.C. Frazee, Chairman and Chief Executive Officer;

Alan R. Taylor, President and Chief Operating Officer;

E.P. Neufeld, Senior Vice-President and Chief Economist.

From Eaton/Bay Financial Services Limited:

W.R. Livingston, President;

D.A. Wright, Vice-President and Chief Actuary.

De Fiducie Household:

F.E. Silk président et président du conseil;

G.H. Archambault, vice-président exécutif et directeur;

R.W. Stevens, Blake, Cassels & Graydon.

De la Banque royale du Canada:

R.C. Frazee, président du conseil et chef de la direction;

Alan R. Taylor, président et chef de l'exploitation;

E.P. Neufeld, premier vice-président et économiste en chef.

De Services financiers Eaton Baie Limitée:

W.R. Livingston, président;

D.A. Wright, vice-président et actuaire.

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publicati

OUSE OF COMMONS

sue No. 66

ursday, September 19, 1985

airman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 66

Le jeudi 19 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

---

nutes of Proceedings and Evidence the Standing Committee on

inance, rade and conomic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances, du commerce et des questions économiques

SPECTING:

cument entitled "The Regulation of Canadian ancial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer»

TNESSES:

e back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

LIBRARY
OCT 17 1985
University of Toronto

Session of the
ty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

HOUSE OF COMMONS

ssue No. 66

Thursday, September 19, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 66

Le jeudi 19 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Finance, Trade and Economic Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Finances, du commerce et des questions économiques

ESPECTING:

ocument entitled "The Regulation of Canadian inancial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer»

ITNESSES:

See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

st Session of the
irty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

79–1

STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: Louis Plamondon

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell
Jim Jepson
Donald Johnston
Steven Langdon
Claude Lanthier
Nic Leblanc
George Minaker
Aideen Nicholson
Nelson Riis
Robert Toupin
Bernard Valcourt
Norm Warner
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: Louis Plamondon

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux
Murray Cardiff
Clément Côté
Simon de Jong
Murray Dorin
Scott Fennell
Sid Fraleigh
Alfonzo Gagliano
Paul Gagnon
Raymond Garneau
Charles Hamelin
Shirley Martin
Paul McCrossan
Lorne Nystrom
Andrew Witer

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 19, 1985
(92)

[*Text*]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, Paul McCrossan, Aideen Nicholson and Geoff Wilson.

Alternate present: Jim Jepson.

Witnesses: *From Metropolitan Life Insurance Company, Prudential Insurance of America and Standard Life Assurance Company*: Charles Armstrong, President, Canadian Operations, Metropolitan Life; Claude Garcia, Senior Vice-President & Actuary, Standard Life Assurance Company; John Dawson, Associate Counsel, Standard Life Assurance Company; James Lewis, President, Canadian Operations, Prudential Insurance Co. of America; Jean Martial, General Counsel, Prudential Insurance Company of America. *From Sun Life Assurance Company*: T.M. Galt, Chairman and Chief Executive Officer; J.R. Gardner, Senior Vice-President and Executive Officer. *From The Manufacturers Life Insurance Company*: E. Sydney Jackson, President; Tom Di Giacomo, Executive Vice-President; Jaclynn Bennett, Investment Vice-President, Canadian Equities; L. Yves Fortier, Member of the Board of Directors of the Manufacturers and Partner in the legal firm of Ogilvy, Renault in Montreal. *From Excelsior Life Insurance Company*: Michael Stephen, President; John Stubbs, Vice-President and General Counsel.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.*: E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates*: Dennis Madden. *Consultants*: Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Charles Armstrong made a statement and, with Claude Garcia, James Lewis and Jean Martial, answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 SEPTEMBRE 1985
(92)

[*Traduction*]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 9 h 40, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, Paul McCrossan, Aideen Nicholson, Geoff Wilson.

Substitut présent: Jim Jepson.

Témoins: *De La Métropolitaine, compagnie d'assurance-vie; La Prudentielle d'Amérique, compagnie d'assurance; La Standard, compagnie d'assurance-vie*: Charles Armstrong, président, Opérations canadiennes, La Métropolitaine, compagnie d'assurance-vie; Claude Garcia, premier vice-président et actuaire, La Standard, compagnie d'assurance-vie; John Dawson, avocat-conseil général, La Standard, compagnie d'assurance-vie; James Lewis, président, Opérations canadiennes, La Prudentielle d'Amérique, compagnie d'assurance; Jean Martial, avocat-conseil général, La Prudentielle d'Amérique, compagnie d'assurance. *De La Sun Life, compagnie d'assurance-vie*: T.M. Galt, président et chef de la direction; J.R. Gardner, premier vice-président et chef de la direction. *De La Manufacturers, compagnie d'assurance-vie*: E. Sydney Jackson, président; Tom Di Giacomo, vice-président exécutif; Jaclynn Bennett, vice-présidente des investissements, Actions canadiennes; L.-Yves Fortier, membre du conseil d'administration de La Manufacturers, et associé du bureau d'avocats Ogilvy, Renault, à Montréal. *De l'Excelsior, compagnie d'assurance-vie*: Michael Stephen, président; John Stubbs, vice-président et avocat-conseil général.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»*: E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»*: Dennis Madden. *Consultants*: Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada*: *Propositions à considérer*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule nº 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985, relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada*: *Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*).

Charles Armstrong fait une déclaration, puis lui-même, Claude Garcia, James Lewis et Jean Martial répondent aux questions.

T.M. Galt made a statement and, with J.R. Gardner, answered questions.

At 10:50 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:55 o'clock a.m., the sitting was resumed.

E. Sydney Jackson made a statement and, with Tom Di Giacomo, Jaclynn Bennett and L. Yves Fortier, answered questions.

Michael Stephen made a statement and, with John S. Stubbs, answered questions.

The Chairman authorized that the briefs submitted by Metropolitan Life, Prudential Insurance Company of America, Sun Life of Canada, Manu;facturers Life Insurance Company and Excelsior Life be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendices "FNCE-66", "FNCE-67" and "FNCE-68" respectively*).

At 11:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(93)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:32 o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Pauk McCrossan, Louis Plamondon and Nelson Riis.

Alternates present: Jim Jepson and Raymond Garneau.

Witnesses: *From Mutual Life Insurance Company*: Jack Masterman, President and Chief Executive Officer; John Panabaker, Chairman; Claude Gingras, Vice-President and Chief Legal Counsel. *From London Life Insurance Company*: Earl H. Orser, President and Chief Executive Officer; Blake Fewster, Vice-President and Chief Actuary; Tom Allan, Vice-President, Investments; Bill Nursey, Associate Counsel. *From Canada Life*: Daniel Nield, Vice-President; Dan Needles, Director of Public Affairs.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.*: E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates*: Dennis Madden. *Consultants*: Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985

T.M. Galt fait une déclaration, puis lui-même et J.R. Gardner répondent aux questions.

A 10 h 50, le Comité interrompt les travaux.

A 10 h 55, le Comité reprend les travaux.

E. Sydney Jackson fait une déclaration, puis lui-même, Tom Di Giacomo, Jaclynn Bennett et L. Yves Fortier répondent aux questions.

Michael Stephen fait une déclaration, puis lui-même et John S. Stubbs répondent aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par La Métropolitaine, compagnie d'assurance-vie, La Prudentielle d'Amérique, compagnie d'assurance, La Sun Life du Canada, La Manufacturers, compagnie d'assurance-vie et l'Excelsior, compagnie d'assurance-vie figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendices «FNCE-65», «FNCE-66», «FNCE-67» et «FNCE-68» respectivement*).

A 11 h 50, le Comité interrompt les travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(93)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions juridiques se réunit, ce jour à 15 h 32, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, Louis Plamondon, Nelson Riis.

Substituts présents: Jim Jepson, Raymond Garneau.

Témoins: *De La Mutuelle, compagnie d'assurance-vie*: Jack Masterman, président et chef de la direction; John Panabaker, président; Claude Gingras, vice-président et avocat-conseil général. *De La London, compagnie d'assurance-vie*: Earl H. Orser, président et chef de la direction; Blake Fewster, vice-président et actuaire en chef; Tom Allan, vice-président, Investissements; Bill Nursey, avocat-conseil adjoint. *De Canada Vie*: Daniel Nield, vice-président; Dan Needles, directeur des affaires publiques.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»*: E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»*: Dennis Madden. *Consultants*: Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada*: *Propositions à considérer*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule nº 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985, relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada*: *Propositions à considérer*), de juin 1985 (Supplément technique). (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule nº 46*).

(Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Jack Masterman made a statement and, with John Panabaker and Claude Gingras, answered questions.

Earl Orser made a statement and, with the other witnesses from London Life Insurance Company, answered questions.

Daniel Nield made a statement and answered questions.

The Chairman authorized that the briefs presented by the Mutual Life Insurance Company of Canada, the London Life Insurance Company and Canada Life be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendices "FNCE-69", "FNCE-70" and "FNCE-71" respectively*).

At 4:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Jack Masterman fait une déclaration, puis lui-même, John Panabaker et Claude Gingras répondent aux questions.

Earl Orser fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins de La London, compagnie d'assurance-vie répondent aux questions.

Daniel Nield fait une déclaration et répond aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par La Mutuelle, compagnie d'assurance-vie du Canada, La London, compagnie d'assurance-vie et la Canada Vie figurent en appendices aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendices «FNCE-69», «FNCE-70» et «FNCE-71» respectivement*).

A 16 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Robert Vaive

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Thursday, September 19, 1985

• 0940

The Chairman: Ladies and gentlemen, we are going to continue the proceedings today on the regulation of Canadian financial institutions, the technical supplement paper, and the report of the working committee on the Canada Deposit Insurance Corporation. We have a number of life insurance companies before us this morning. The first company is Metropolitan Life. We have before us Mr. Charles Armstrong, President of Canadian Operations of Metropolitan Life Insurance Company; Claude Garcia, Senior Vice-President and Actuary of the Standard Life Insurance Company; and James Lewis, President, Canadian Operations, of Prudential Insurance Co. of America.

Mr. John Dawson (Vice-President and General Counsel, Standard Life Insurance Company): And John Dawson of the Standard.

The Chairman: The procedure we have is to append your brief in full to the proceedings of today's meeting. We would ask you to outline in brief what your principal concerns are so we could then proceed with questioning.

Mr. Armstrong.

Mr. Charles Armstrong (President, Canadian Operations, Metropolitan Life Insurance Company): Mr. Chairman, we wish to thank you and the members of your committee for the opportunity to appear before you. We understand the importance of these hearings and we congratulate you and the government on having these consultations in advance of proposing legislation. In accordance with your wishes, I shall only make a few brief comments this morning, to leave the maximum amount of our allotted time for questions from you and committee members.

The three companies represented here today are foreign-owned mutual life insurance companies. Together we have over $8 billion invested in Canada on behalf of our Canadian policy holders, and we have all had a significant presence in Canada for over 75 years. Over 5,000 Canadians are employed by our companies. We believe we have served well the interests of the Canadian public, and the volume of our business here attests to the trust Canadians have placed in the three companies we represent.

We are all members of the Canadian Life and Health Insurance Association, and we fully endorse the association's brief, which was filed with you earlier this week. As stated in our joint brief, we are encouraged by the Minister's demonstrated commitment to revision of the legislation governing financial institutions. We support the objectives of consumer protection, enhanced competition, and stability and soundness of the financial system in this country, all of which are

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le jeudi 19 septembre 1985

Le président: Mesdames et messieurs, nous reprenons aujourd'hui nos travaux sur la réglementation des institutions financières canadiennes, le supplément technique et le rapport du groupe de travail sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. Nous recevons ce matin plusieurs représentants de compagnies d'assurance-vie. Les premiers à comparaître sont les représentants de la *Metropolitan Life*. Nous accueillons M. Charles Armstrong, président de la filiale canadienne de la *Metropolitan Life Insurance Company*. Claude Garcia, vice président principal et actuaire, *Standard Life Insurance Company*; ainsi que M. James Lewis, président de la filiale canadienne de la *Prudential Insurance Company of America*.

M. John Dawson (vice-président et conseiller général, *Standard Life Insurance Company):* Ainsi que John Dawson de la *Standard*.

Le président: Conformément à notre habitude, nous annexerons votre mémoire intégralement au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui. Je vous prie donc de résumer vos arguments pour que nous puissions ensuite vous poser des questions.

Monsieur Armstrong.

M. Charles Armstrong (président, filiale canadienne, *Metropolitant Life Insurance):* Monsieur le président, nous souhaitons vous remercier, de même que les membres du Comité, pour cette occasion de comparaître devant vous. Nous comprenons l'importance de ces audiences et nous vous félicitons de même que le gouvernement pour avoir pris l'initiative de ces consultations avant de proposer un projet de loi. Comme vous l'avez demandé, je ne ferai que quelques brèves observations ce matin, afin de laisser le plus de temps possible pour que vous-même et les membres du Comité puissent poser des questions.

Les trois compagnies représentées ici sont des mutuelles étrangères d'assurance-vie. Ensemble elles comptent au-delà de 8 milliards de dollars d'investissements au Canada au nom des titulaires canadiens de polices, et toutes ont manifesté une présence importante au Canada depuis plus de 75 ans. Nous donnons du travail à plus de 5,000 Canadiens. Nous croyons avoir bien servi les intérêts de la population canadienne, et le volume de nos transactions atteste de la confiance que les Canadiens ont placée dans les trois compagnies que nous représentons.

Nous sommes tous membres de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes et nous appuyons pleinement le mémoire de l'Association qui a été déposé ici au début de la semaine. Comme nous l'avons dit dans notre mémoire commun, nous sommes encouragés de voir que le ministre s'est engagé à revoir les textes législatifs qui régissent les institutions financières. Nous appuyons les objectifs de protection des consommateurs, d'accroissement de la concur-

[*Texte*]

outlined in the green paper. We do not, however, support the proposals of the green paper which will have the effect of discriminating against foreign life insurance companies; a discriminatory effect which is completely contradictory to their historical position in Canada and in complete disregard of their contribution to the strength and stability of the financial system of this country.

Under the proposals of the green paper, our Canadian competitors will be able to diversify into the trust and banking fields. Because of the prohibition against acquisition of federally regulated financial institutions by non-resident companies, we feel we would be denied a major avenue for diversification. Canadian companies, however, will be able to purchase existing trust and loan companies and overnight become significant players in these areas.

In a similar manner, the proposed amendments to the Bank Act will allow the Canadian insurance companies to be affiliated with a schedule C bank, as proposed in the green paper, through a financial holding company, but foreign insurance companies will be effectively precluded from affiliation with any bank or deposit-taking institution. If one-stop financial shopping becomes a reality—and there are some indications that consumer preference may be shifting in that direction—the non-Canadian insurance companies like ours, which have operated here for over 75 years, will be placed at a severe competitive disadvantage.

Mutual insurance companies operate for the benefit of their policy holders. Acting as a conduit, money is invested on behalf of policy holders and profits are returned to them in the form of dividends and bonuses. The Canadian policy holders of foreign mutual are no different from the Canadian policy holders of a Canadian mutual, and discrimination against the foreign mutual is really discrimination against our Canadian policy holders. In order to correct the discriminatory effect of the provisions of the green paper, we therefore propose that the Canadian structured branches of foreign mutual life insurance companies be deemed Canadian for policy purposes. Certain criteria could be established for a branch of a foreign mutual life copmpany to be deemed Canadian.

• 0945

In our brief, we have suggested some criteria that you may wish to consider. First is a requirement that all records of the Canadian operations be maintained in Canada and kept separately from the records of the remainder of the company. Second, the managerial functions and executive functions should be performed at a Canadian head office by Canadians. Third, Canadian policy-holder funds should be invested in Canada for the sole benefit of Canadian policy-holders. Fourth, the company should show a high degree of financial stability and, finally, that there be a strong historical presence in Canada and a demonstrated commitment to this country.

[*Traduction*]

rence, de stabilité et de sécurité du système financier du pays, ces objectifs étant tous exposés dans le Livre vert. Cependant, nous n'appuyons pas les propositions du Livre vert qui auront des effets discriminatoires envers les compagnies étrangères d'assurance-vie; ces conséquences discriminatoires sont contraires à la position traditionnelle de ces compgnies au Canada et négligent totalement leur contribution à la force et à la stabilité du système financier du pays.

En vertu des dispositions du Livre vert, nos concurrents canadiens seront en mesure de diversifier leurs activités vers les secteurs fiduciaires et bancaires. Dans la mesure où les compagnies d'assurance étrangères n'ont pas le droit d'acquérir des institutions financières réglementées au niveau fédéral, nous serions ainsi privés d'importantes possibilités de diversification. Les sociétés canadiennes pourront acheter des sociétés de prêt et de fiducie existantes et devenir du jour au lendemain d'importants intervenants dans ces secteurs.

De la même façon, les amendements proposés à la Loi sur les banques permettront aux compagnies d'assurance canadiennes de s'affilier à une banque de l'Annexe C, comme on le propose dans le Livre vert, par l'intermédiaire d'une société de portefeuille financière. En revanche, les sociétés d'assurance étrangères ne pourront s'affilier à une banque ou à une institution de dépôts. Si l'omni-marché financier devient réalité—et il y a lieu de croire que les consommateurs semblent préférer cette formule—les compagnies d'assurance non canadiennes comme les nôtres, ces compagnies qui exercent leurs activités ici depuis plus de 75 ans se trouveront dans une situation concurrentielle très désavantageuse.

Les mutuelles d'assurance-vie sont au service de leurs titulaires de polices. Elles canalisent des sommes qui sont investies au nom des titulaires et les bénéfices leur sont reversés sous forme de dividendes et de primes. Les titulaires canadiens de polices d'une mutuelle étrangère sont traités de la même façon que les titulaires de polices d'une mutuelle canadienne; la discrimination envers les mutuelles étrangères constitue de fait une mesure discriminatoire envers nos titulaires canadiens de polices. Dans le but de corriger les effets discriminatoires des dispositions du Livre vert, nous proposons par conséquent que les filiales des mutuelles d'assurance-vie ayant une structure canadienne soient considérées comme étant canadiennes du point de vue des politiques. Pour être considéré canadienne, la filiale d'une mutuelle d'assurance-vie devrait respecter certains critères.

Dans notre mémoire nous avons proposé certains critères que vous voudrez peut-être envisager. Tout d'abord, il faudrait que tous les dossiers de la filiale canadienne soient conservés au Canada dans un ensemble distinct des dossiers du reste de la compagnie. Deuxièmement, les fonctions de gestion et de direction devraient être confiées à des Canadiens dans un quartier général canadien. Troisièmement, les fonds des titulaires canadiens de polices devraient être investis au Canada au seul bénéfice de ces derniers. Quatrièmement, la compagnie devrait faire preuve d'une grande stabilité financière et finalement, elle devrait avoir d'importants antécédents

[*Text*]

Mr. Chairman, this is precisely the type of life insurance company that should be a major participant in the Canadian financial services industry as it evolves in response to the proposals for reform.

By allowing Canadian structured branches of foreign mutual life insurance companies to compete on an equal footing with Candian companies, we will promote, rather than limit, competition. The financial services industry and Canadian consumers of financial services will be the benefciaries. We strongly urge the committee to recommend that the discriminatory effects of the green paper proposals be removed. By deeming Canadian structured branches of foreign mutual life insurance companies to diversify and provide a full range of financial services, the industry will be strengthened.

My colleagues and I would welcome any questions and, again, we thank you for the opportunity to apper before you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Armstrong. A number of us are quite in sympathy with your position although, obviously, we have not had any discussion of that matter amongst us.

Miss Nicholson.

Miss Nicholson: Thank you, Mr. Chairman. I was interested in the specific proposals being put forward. You are suggesting that these criteria could be established for a branch of a foreign mutual life company to be deemed Canadian, and you have five proposals here. The one that interests me is the second one particularly—that the managerial functions be performed at a Canadian head office by Canadians—and, also, the first one—that is, the requirement that all records of the Canadian operation be maintained in Canada and kept separate from the records of the rest of the company. I take it you have discussed these with the head offices and that this would be agreeable and acceptable and practical. Is that so?

Mr. Armstrong: Yes, Mr Chairman. In effect, that is the way we now operate, speaking for my own company. It is true also for my two associate companies as well. There are some requirements by the Superintendent of Insurance which require us to keep already sufficient records here to permit that department to perform its audit functions. But we have gone, all of us, beyond that, and do keep separate branch records for all of our transactions in Canada for every line of business, for every activity. In effect, we are all managed and operated in the Canadian operations by Candians. Now, there may be a person from France, a person from England or a person from the United States, scattered around in each of our organizations but, essentially, we are managed and operated by Canadians, with the records to support that.

Miss Nicholson: In terms of your records, can they be 100% separate? I mean, surely there must be some requirements for financial reporting, for example, to the head office.

Mr. Armstrong: Mr. Chairman, in my own case, we provide summary reports to our parent organization in the United

[*Translation*]

au Canada et avoir fait preuve d'un engagement envers le pays. Monsieur le président, voilà exactement le genre de compagnie d'assurance-vie qui devrait dominer le secteur des services financiers canadiens au fur et à mesure de l'évolution qui suivra les propositions de réforme.

En permettant aux filiales de mutuelles-vie étrangères ayant une structure canadienne d'être traitées sur un pied d'égalité avec les compagnies canadiennes, nous intensifierons la concurrence au lieu de la restreindre. Les services financiers et les consommateurs canadiens en profiteront. Nous incitons fortement le Comité à recommander que les effets discriminatoires des propositions du Livre vert soient éliminés. Si les filiales de mutuelles-vie étrangères ayant une structure canadienne sont autorisées à se diversifier et à offrir un éventail complet de services financiers, ce secteur n'en aura que plus de vigueur.

Mes collègues et moi-même sommes maintenant disposés à répondre aux questions et nous vous remercions une fois de plus de nous avoir permis de comparaître devant vous.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Armstrong. Plusieurs d'entre nous sont déjà d'accord avec votre position quoique, de toute évidence, nous n'en ayons pas discuté entre nous.

Mademoiselle Nicholson.

Mme Nicholson: Merci, monsieur le président. Je m'intéresse aux propositions précises que vous avez présentées. Vous dites que des critères devraient être imposés pour qu'une filiale d'une mutuelle-vie étrangère soit considérée comme étant canadienne, et vous faites cinq propositions. Je m'intéresse plus particulièrement à la deuxème—que les fonctions de gestion et de direction soient assurées par des Canadiens dans un quartier général canadien—de même que la première—c'est-à-dire que tous les dossiers des filiales canadiennes devraient être conservés au Canada dans un ensemble distinct des dossiers du reste de la compagnie. Je présume que vous avez discuté de ces propositions avec la société mère et que tout cela est acceptable et réalisable, n'est-ce pas?

M. Armstrong: Oui, monsieur le président. De fait, nous fonctionnons déjà de cette façon, du moins dans ma propre compagnie. On peut dire la même chose des compagnies de mes deux associés. Certaines conditions imposées par le surintendant des Assurances nous obligent à garder ici suffisamment de dossiers pour lui permettre d'effectuer ses vérifications. Cependant, nous en faisons tous plus et nous conservons des dossiers distincts sur toutes nos transactions au Canada, dans chaque domaine, pour l'ensemble des activités. De plus, nos filiales canadiennes sont toutes administrées par des Canadiens. Nous avons peut-être ici et là dans l'organisation quelques employés venant de France, d'Angleterre et des États-Unis, mais essentiellement nos administrateurs sont Canadiens et nous avons ici tous les dossiers nécessaires.

Mme Nicholson: Pour ce qui est des dossiers, peut-on les garder entièrement distincts? La société mère vous impose sûrement certaines exigences relatives aux rapports financiers.

M. Armstrong: Monsieur le président, dans mon propre cas, nous fournissons des rapports abrégés à notre société mère aux

[*Texte*]

States, which is incorporated in New York. And the financial results of the liabilities, the assets, the expense disclosures—whatever is required to be filed with the State of New York in the United States—is provided in summary, in detail, to our parent in the United States for consolidation purposes into the total company statement filed in New York state.

• 0950

Miss Nicholson: Back to the question again of the managerial functions, I am having a little difficulty in understanding how it would work. Do you mean the head office would, in effect, give the Canadian branch a budget and tell them to go to it and not have any requirements for information for checking certain kinds of decisions with them?

Mr. Armstrong: I am sure it will vary slightly from company to company and, Mr. Chairman, I will speak first in my own company. All the operations we have in Canada report to one member of the corporate management office for administrative control purposes. The ultimate authority for decision-making in any company is the board of directors. So we have essentially the same authorization limits for investment purposes as our U.S. confrères do in the United States, and when we approach those limits, we put together a proposal that is prepared for the board of directors and they agree or disagree. In virtually every instance, we receive the full support of the corporate management office in New York in my company and the board of directors to do what we recommend is in the best interests of our Canadian policyholders in Canadian operations.

So most of the kind of thing you were talking about is the ongoing monitoring that would occur in any corporation. If I have a business plan that says certain results are going to be obtained over such and such a period of time at a certain expense level, then I am obviously monitored by the corporate management office and the board to see that I am making progress towards those commitments.

Miss Nicholson: In terms of broad policy decision that American business might take generally, such as, for instance, when they decided not to do any business with Cuba, in your situation are the Canadian companies entitled to make their judgments in accordance with Canadian law and Canadian government policy, or could you envisage any situations where there would be pressure on you to conform with American government policy if it were inconsistent with that of Canada?

Mr. Armstrong: In my company, I could not conceive of such a circumstance arising, and there is a nice safety net of legislation in Canada to protect against that. I refer, of course, to the powers of the federal Superintendent of Insurance. As a foreign company, each of us is required to vest in trust sufficient assets at market value through the auspices of the federal Superintendent of Insurance. All those assets must be in Canadian dollar assets, and if we do not have enough Canadian dollar assets, we are required to get ministerial approval. So by habit and in part by the way we are supervised and regulated in this country, certainly in the case of Metropolitan, all Canadian policyholder money is invested in

[*Traduction*]

États-Unis qui est incorporée à New York. Les données sur les obligations, les actifs, les dépenses—tout ce qui doit être envoyé à l'État de New York—sont fournis de manière complète mais abrégée à notre société mère aux États-Unis pour consolidation dans l'état financier global qui est présenté à l'État de New York.

Mme Nicholson: Pour en venir à la question des activités de gestion, je ne comprends pas très bien comment cela fonctionne. Voulez-vous dire que, dans les faits, la société mère donne un budget à la filiale canadienne en lui donnant toute liberté et sans lui imposer de fournir certains renseignements ou de faire approuver certaines décisions?

M. Armstrong: Monsieur le président, je suis certain qu'il y aura des variations légères d'une compagnie à l'autre, et je parlerai donc d'abord de mon propre cas. Signalons pour toutes nos activités canadiennes la direction de la société aux fins du contrôle administratif. Le palier ultime de prise de décision dans toute compagnie est le conseil d'administration. Nous respectons donc essentiellement les mêmes plafonds d'investissement que nos confrères américains et quand nous approchons de cette borne, nous préparons une proposition qui est soumise au conseil d'administration qui l'approuve ou la rejette. Dans presque tous les cas nous recevons le plein appui des directeurs de New York et du conseil d'administration qui nous autorise à faire ce que nous recommandons si cela est conforme aux intérêts de nos titulaires canadiens.

La plupart des choses dont vous parliez font partie des activités habituelles de contrôle qu'on retrouve dans toutes les sociétés. Si mon plan d'entreprise affirme que certains résultats seront atteints avec un tel montant de dépenses, alors évidemment les directeurs voudront voir si je réalise les progrès qui me mèneront à cet objectif.

Mme Nicholson: Lorsque les entreprises canadiennes arrêtent leurs grandes politiques, comme par exemple lorsqu'elles ont décidé de ne pas faire affaire avec Cuba, sont-elles autorisées, comme dans votre cas, à prendre leurs propres décisions conformément aux lois canadiennes et aux politiques du gouvernement canadien? Pensez-vous que dans certaines situations vous pourriez être incités à vous conformer à la politique du gouvernement américain si elle n'était pas conforme à la politique canadienne?

M. Armstrong: Je ne peux imaginer de telles circonstances dans ma compagnie et il existe un bon réseau de mesures législatives au Canada pour éviter une telle chose. Je parle évidemment des pouvoirs accordés au surintendant des Assurances nommé par le gouvernement fédéral. Chaque compagnie étrangère est tenue de déposer en garantie chez le surintendant des Assurances des actifs suffisants calculés en fonction du marché. Tous ces actifs doivent être en dollars canadiens, et si nous n'avons pas suffisamment d'actifs en dollars canadiens, nous devons obtenir une approbation ministérielle. Autant par habitude qu'en raison des mécanismes de supervision et de réglementation en vigueur, tous les

[*Text*]

Canadian investment opportunities. We have none invested offshore in any other country of the world, including the United States.

Would either of you care to supplement?

Mr. James Lewis (President, Canadian Operations, Prudential Insurance Co. of America): Mr. Chairman, I would like to make one point. At the root of our particular concern is our mutuality; that is, we are owned by our policyholders, and our policyholders straddle international borders. We do, however, maintain separate records and separate product pricing and separate management, separate investments, as Mr. Armstrong has said. But we still are part of one company, and that company has to satisfy the legislation of both its home jurisdiction and, of course, of Canada, where it is doing business. That is really the point I wanted to make.

Miss Nicholson: This is the point I am interested in, too. I find your arguments in this brief very persuasive, but I am interested also in looking at the other side because I think this is what we have to do before accepting any recommendation merely because it sounds good.

The question is: Given the safeguards you are proposing, if in fact a branch of a foreign-owned business is to be treated as a Canadian-owned business, could there be circumstances where there would be a conflict between Canadian policy and the policy of the owner in another country?

• 0955

Mr. Armstrong: I would suspect that it is possible to conceive of such circumstances in the abstract. In the practical day-to-day operations at least of my own company—and, I am sure, of my two confrères'—I am not aware of any such conflict having arisen in the past.

My instructions from the person to whom I report and the corporate board of directors are to do those things which are right and in the best interest of the Canadian operations of the company. That includes prudence of investment, compliance with all Canadian legislation and regulations, and acting in the best interest of the policy holders.

We do not invest U.S. money that we have up here. For example, we have in my case about $1 billion of U.S. policy holder money invested in Canada. We would invest that on behalf of our U.S. associates, but we do not really control what that is going to be invested in. The Canadian policy holder money we do control, and it stays and rests in Canada.

Miss Nicholson: Thank you.

Mr. Armstrong: You are welcome.

[*Translation*]

fonds des titulaires canadiens sont investis dans des entreprises canadiennes; c'est certainement le cas de la *Metropolitan*. Nous n'avons rien d'investi à l'étranger, dans aucun pays du monde, y compris les États-Unis.

L'un ou l'autre d'entre vous désire-t-il ajouter quelque chose?

M. James Lewis (président, filiale canadienne *Prudential Insurance Company of America):* Monsieur le président, je désire faire une observation. Ce qui nous préoccupe, c'est le caractère mutuel de nos opérations; notre société appartient aux titulaires de polices et ces derniers se retrouvent des deux côtés des frontières internationales. Cependant, nous conservons des dossiers distincts, nous pratiquons des prix distincts, nous avons une gestion distincte, des investissements distincts, comme le disait M. Armstrong. Cependant, nous faisons toujours partie d'une seule compagnie qui doit répondre aux exigences législatives autant du pays où elle est installée que du Canada, bien sûr, où elle fait affaire. Voilà ce sur quoi je voulais insister.

Mme Nicholson: C'est cette question qui m'intéresse. Les arguments présentés dans votre mémoire sont très convaincants, mais je veux également tenir compte de l'autre côté de la médaille parce que c'est ce que nous devons faire avant d'accepter une recommandation simplement parce qu'elle semble bonne.

La question est la suivante: Considérant les mesures de protection que vous proposez, si nous considérons comme canadiennes les filiales de sociétés étrangères, est-il possible que dans certaines circonstances il y ait conflit entre la politique canadienne et la politique du propriétaire dans un autre pays?

M. Armstrong: Je présume que dans l'abstrait, il est possible de concevoir de telles circonstances. Cependant, dans le quotidien, du moins dans ma propre compagnie—et je suis sûr qu'il en est de même chez mes deux confrères—je ne connais aucun exemple de tels conflits.

Les instructions que me donnent et la personne à qui je fais rapport et le conseil d'administration sont de servir les intérêts de la filiale canadienne de la compagnie. Cela comprend la prudence dans les investissements, le respect des lois et des règlements canadiens ainsi que la défense des intérêts des titulaires de polices.

Nous n'investissons pas les fonds américains que nous avons ici. Par exemple, dans mon cas, les fonds provenant de titulaires de polices américains et investis au Canada représentent environ 1 milliard de dollars. Nous investissons ces fonds au nom de nos associés américains, mais nous ne contrôlons pas vraiment les secteurs dans lesquels ces investissements seront réalisés. Nous contrôlons les fonds provenant des détenteurs canadiens de polices, ces fonds demeurant au Canada.

Mme Nicholson: Merci.

M. Armstrong: Je vous en prie.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to pursue, I guess, the line started by Miss Nicholson.

Two of you—I am aware of—go further than the recommendations in your brief in the sense that not only do you of course comply with the requirement that you have a market value of assets greater than liabilities in Canada but you indeed maintain a completely separate Canadian account so you maintain the surpluses. Any surpluses generated in Canada are also separated so all the Canadian operations are completely isolated.

I am unaware of the practice of the third company, Standard. Are you doing the same thing in Canada? Do you maintain completely closed accounts on your Canadian operation?

Mr. Claude Garcia (Senior Vice-President and Actuary, Standard Life Assurance Company): Yes, we do. We do internally; we do have separate accounts. We know exactly what our assets in Canada are and what our liabilities are.

Mr. McCrossan: But you have not gone the formal step that the Met and the Pru have gone of actually isolating all of the cash flow so all of the surplus that arises in Canada is here? That is my understanding of what the Met and the Pru do. Is that correct?

Mr. Armstrong: Yes, in the case of Metropolitan you are correct.

Mr. J. Lewis: And in the case of Prudential.

Being mutual companies, we maintain separate dividend scales, if you like, Canada and the United States, depending on the operations relatively in the two countries.

Mr. McCrossan: My question is: In terms of your five recommendations, why did you not make the sixth, that being that a company should be deemed to be Canadian if, although it does not have a Canadian subsidiary, it maintains its Canadian operations completely distinct from its parent operations so there is no flow of money back and forth?

If you made that sixth recommendation that where such a separation of moneys and records is available . . . I think the committee would find it pretty difficult to argue that you would not be regarded as a Canadian operation in every respect because there is no flow of money back and forth. But you have not in your brief suggested that be a criterion.

Mr. Armstrong: In the case of Metropolitan, for example, whatever investment the U.S. operations have made to establish, maintain, improve, get the record-keeping, the electronic systems, the actuarial expertise and all those things established in Canada has been done at least to some extent

[*Traduction*]

Le président: Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président.

Je désire poursuivre sur la lancée de M^lle^ Nicholson.

À ma connaissance deux d'entre vous vont plus loin que les recommandations présentées dans votre mémoire, en ce sens que non seulement vous respectez les exigences selon lesquelles vous devez disposer d'actifs ayant sur le marché une valeur plus grande que vos obligations au Canada, mais également vous établissez une comptabilité canadienne complètement distincte afin de garder vos excédents. Tous les excédents produits au Canada sont également séparés de sorte que la filiale canadienne est totalement isolée.

Je ne connais pas les pratiques de la troisième compagnie, la *Standard*. Faites-vous la même chose au Canada? Etablissez-vous une comptabilité complètement distincte pour votre filiale canadienne?

M. Claude Garcia (vice-président principal et actuaire, *Standard Life Assurance Company):* Oui, nous le faisons de façon interne. Nous conservons une comptabilité distincte. Nous connaissons exactement la situation de nos obligations et de nos actifs au Canada.

M. McCrossan: Cependant, vous n'avez pas été aussi loin que la Métropolitaine et la Prudentielle, c'est-à-dire que vous n'avez pas officiellement isolé tous vos fonds disponibles afin que les excédents produits au Canada demeurent ici? Je crois que la Métropolitaine et la Prudentielle procèdent ainsi, n'est-ce pas?

M. Armstrong: Oui, vous avez raison dans le cas de la Métropolitaine.

M. J. Lewis: C'est également vrai de la Prudentielle.

En tant que société mutuelle, nous avons des échelles de dividendes distinctes entre le Canada et les États-Unis, fixées en fonction du rendement des opérations dans ces pays respectifs.

M. McCrossan: Ma question est la suivante: après avoir présenté cinq recommandations, pourquoi ne pas en avoir fait une sixième établissant qu'une compagnie devrait être considérée comme canadienne, même si elle n'a pas de filiale canadienne, à condition que ses transactions au Canada soient totalement distinctes de celles de la société mère afin qu'il n'y ait pas de circulation d'argent de l'une à l'autre?

Si cette sixième recommandation proposait une telle séparation des fonds et que les dossiers étaient disponibles . . . Je pense que le Comité pourrait difficilement soutenir que vous ne devriez pas être considéré comme une société canadienne de plein droit puisqu'il n'y aurait pas de circulation d'argent d'un endroit à l'autre. Cependant, vous n'avez pas proposé ce critère dans votre mémoire.

M. Armstrong: Dans le cas de la Métropolitaine, par exemple, la société américaine a réalisé des investissements ici pour établir, maintenir et améliorer la tenue des livres, les systèmes électroniques, les compétences en actuariat etc. Dans une certaine mesure, ces investissements au Canada ont été

[*Text*]

with capital that has been accumulated on behalf of the U.S. policy holders over time. To the best of my knowledge there has never been any repatriation, if you will, of that capital investment or interest payments made on it.

That does not say, for example, under whatever regulations and legislation might emerge, that at some point in time the Canadian operations might use some of that accumulated capital to participate in some venture with the parent in another country or to do something in the United States or elsewhere.

I would not think, as a mutual company with in effect a large block of policy holders, one set of amalgamated accounts, at least in its domestic jurisdiction, that you would want ever to make a commitment that you were going to segregate off beyond some point the surplus of a branch piece of it.

• 1000

Now, of course, the vesting in trust and in the regulatory powers of the Superintendent you have the funny situation that here we are a mutual company, in each of our cases Canada is the beneficiary, because we vest our assets in trusted market. If there is ever any failure of any one of our companies in its Canadian account you have all the worldwide assets of each of our companies standing behind us in addition to the vesting in trust and all the other layers of protection because of the way we are treated by the Superintendent.

Mr. McCrossan: I appreciate the strength of the worldwide operation. I see your two companies, the Met and Prudential, have gone that extra step, as I see it, of separating their Canadian operations out. They still maintain the strength, as you say, of the worldwide operation, but . . . For example, I assume that your American operations might indeed have Canadian securities.

Mr. Armstrong: In Metropolitan's case we have about $1 billion of U.S. policyholder money invested in Canada.

Mr. McCrossan: But that money would not be in your Canadian account, which is closed.

Mr. J. Lewis: In my company's case $2 billion roughly.

Mr. Armstrong: So we code it by currency. We may invest it and make investment recommendations to them on how to invest that money in Canada, but it is really under the control of the U.S. operations. We just act as a conduit for that investment into Canada.

Mr. McCrossan: In effect, are you requesting that basically the Canadian investment fund be regarded as Canadian? Are you distinguishing your case as opposed to foreign stock companies that are operating in Canada? Are you suggesting that it should only be foreign mutuals that should have their Canadian operations deemed to be Canadian?

Mr. Armstrong: I leave that to the good offices and judgment of the chairman and the members of this honourable

[*Translation*]

réalisés grâce au capital accumulé au nom de titulaire américains de polices. A ma connaissance ce capital investi ou les intérêts en découlant n'ont jamais été rapatriés, si vous me permettez l'expression.

Toutefois, cela ne signifie pas que, sous réserve des règlements et mesures législatives qui pourraient être adoptés, à un certain moment la filiale canadienne ne pourrait pas utiliser une partie de ce capital accumulé pour participer à une entreprise en collaboration avec la société mère dans un autre pays, aux États-Unis ou ailleurs.

Dans le cas d'une société mutuelle constituée d'un grand bloc de titulaires de polices et n'ayant qu'un ensemble de comptes amalgamés, du moins dans le cas de la société mère, je ne crois pas qu'il soit souhaitable de s'engager à isoler les excédents réalisés par une partie de la société.

Étant donné que nous avons placé nos intérêts en fiducie et que nous sommes assujettis aux pouvoirs de réglementation du surintendant, toutes nos compagnies servent l'intérêt du Canada. En effet, si l'une d'entre elles a un compte canadien déficitaire, les actifs internationaux de nos compagnies peuvent être appelés à la rescousse, sans parler des intérêts que nous avons en fiducie et de tous les autres mécanismes de protection qu'exige le surintendant.

M. McCrossan: Je vois que vous avez des activités internationales fort importantes. Vos deux compagnies, la Métropolitaine et la Prudentielle sont allées plus loin puisqu'elles ont dissocié leurs activités canadiennes des autres. Certes, comme vous dites, leurs activités internationales sont toujours aussi soutenues, mais . . . Par exemple, je suppose que vos activités américaines sont en partie financées par des valeurs canadiennes.

M. Armstrong: À la Métropolitaine, nous avons à peu près un milliard de dollars américains qui sont investis au Canada.

M. McCrossan: Mais cette somme ne figure pas dans votre compte canadien, qui est réservé aux devises canadiennes.

M. J. Lewis: Pour ma compagnie, cette somme est d'environ 2 milliards de dollars.

M. Armstrong: Nous codons ces sommes en fonction de leurs devises. Dans certains cas, nous sommes autorisés à les investir ou à faire des recommandations sur les possibilités d'investissement au Canada, mais en fait, la décision finale relève de la compagnie américaine. Nous servons donc en quelque sorte à acheminer ces investissements au Canada.

M. McCrossan: En substance, ce que vous demandez, c'est que le fonds d'investissement canadien soit considéré comme canadien, c'est bien cela? Faites-vous une distinction entre la situation de votre compagnie et celle des sociétés par actions étrangères qui sont implantées au Canada? Estimez-vous que seules les mutuelles étrangères devraient pouvoir obtenir un statut canadien pour leurs activités canadiennes?

M. Armstrong: Pour cette question, je m'en remets à la sagesse et au bon sens du président et des membres du Comité

[*Texte*]

committee and the House of Parliament. I am not going to speak for the stock companies. I am here to represent, with Mr. Lewis and Mr. Garcia, the three major mutual companies that you currently deem to be foreign, that are operating in this country. In the case of Standard, I might add, they were the first life insurance company to operate in Canada. My own company has been here since the 1870s and Mr. Lewis' has been here for well over 75 years.

Mr. McCrossan: As a result of the operations of the Met and the Pru, you are able to identify that part of your surplus which has arisen from Canadian operations. Does the Standard try to make the same sort of determination?

Mr. Garcia: Yes, we do know how much of our surplus is due to the Canadian operation and we know what our exact surplus position is in Canada. We even publish what we call an annual review for our policyholders. We do not call it an annual report, because being a branch we have not yet found a way to . . . But it is done exactly the same way as an account to the policyholder except we do not call it a report because, not to confuse things, but it contains essentially the same information and we do show the profits originating from the Canadian business in that report.

Mr. McCrossan: Right. There are other things that go with being determined to be deemed Canadian. Have your Canadian policyholders been disadvantaged until now in terms of the National Energy Policy or FIRA or investment in transport and communication companies? Have these been practical concerns?

Mr. Armstrong: They have been, Mr. Chairman. We have, in the past, either jointly or severally made representations to the Government of Canada, in particular on I think Bill C-105, the omnibus energy bill. We made representations to a Senate committee and to the Government of Canada and there were subsequent modifications when the bill was broken down into a number of separate pieces, which accommodated the investment concerns of our Canadian policyholder funds in an adequate fashion.

In the area of the Foreign Investment Review Agency, now Investment Canada, there were certain provisions with which we had to comply which we found onerous and we felt that they impaired our ability to operate quickly and effectively in a very sensitive investment environment, because any person that wanted to deal with us as a corporation would have to have the patience to go through those additional steps of requiring the approval process through the Foreign Investment Review Agency that used to exist, and in some cases those procedures continue under Investment Canada. So that latter one, particularly, can imperil our investment decisions, but at least for my own company there have been no major impediments that we have had with FIRA or with Investment Canada.

[*Traduction*]

et de la Chambre des communes. Je ne représente pas ici les sociétés par actions, mais plutôt, avec MM. Lewis et Garcia, les trois principales mutuelles implantées au Canada mais que vous considérez jusqu'à présent comme étant étrangères. Permettez-moi d'ajouter à cet égard que la compagnie Standard fut la première compagnie d'assurance-vie à s'implanter au Canada. La mienne y est depuis 1870 ou à peu près, et celle de M. Lewis, depuis plus de 75 ans.

M. McCrossan: Vous avez dit que la Métropolitaine et la Prudentielle étaient capables de déterminer l'excédent de leurs activités canadiennes exclusivement. La compagnie Standard peut-elle en faire autant?

M. Garcia: Oui, nous savons quelle partie de notre excédent est attribuable à nos activités canadiennes et nous connaissons donc exactement à combien s'élève notre excédent au Canada; c'est même une statistique que nous publions dans notre revue annuelle à l'intention de nos assurés. On ne peut pas la qualifier de rapport annuel étant donné qu'en tant que succursale, nous n'avons pas encore trouvé le moyen de . . . quoi qu'il en soit, il s'agit essentiellement d'un état de compte à l'intention des assurés, et il contient à peu près les mêmes informations qu'un rapport annuel, même si nous ne pouvons pas lui en donner le nom. Nous y indiquons notamment les profits réalisés à partir de nos activités canadiennes.

M. McCrossan: Bien. Il y a d'autres critères qui entrent en considération lorsqu'il s'agit de décider qu'une compagnie est réputée canadienne. Vos assurés canadiens ont-ils été défavorisés jusqu'à présent par les modalités de la politique énergétique nationale, par les décisions de l'agence de surveillance des investissements étrangers ou par des investissements dans des sociétés de transport ou de communication? Cela vous a-t-il posé des problèmes concrets?

M. Armstrong: Oui, monsieur le président. Dans le passé, nous avons, individuellement ou collectivement, fait des démarches auprès du gouvernement du Canada au sujet notamment du Bill C-105, le bill omnibus sur l'énergie. À la suite de nos démarches auprès d'un comité sénatorial et du gouvernement du Canada, des modifications ont été apportées au projet de loi, lorsque celui-ci a été scindé en plusieurs textes législatifs, et ces modifications répondaient raisonnablement aux problèmes d'investissement que nous avions vis-à-vis de nos assurés canadiens.

En ce qui concerne l'Agence de surveillance des investissements étrangers, qu'on appelle aujourd'hui Investissement Canada, elle nous imposait certains règlements qui, à notre avis, entravaient nos efforts et nuisaient à notre efficacité dans le secteur très délicat des investissements, car quiconque voulait traiter avec nous devait patiemment remplir toutes les formalités nécessaires pour que l'ancienne Agence de surveillance des investissements étrangers approuve la transaction; certaines de ces procédures ont d'ailleurs été maintenues par Investissement Canada. Donc, ce genre de chose peut nuire à nos décisions en matière d'investissement, mais, au moins en ce qui concerne ma propre compagnie, les problèmes n'ont pas été aussi graves qu'avec l'AEIE ou Investissement Canada.

[*Text*]

• 1005

The real point of the issue is that until very recently we have been on a full, equal, level playing field basis with the Canadian competition, and certainly the proposals in the green paper are going to change that. It is the sort of thing that came in when the Foreign Investment Review Agency was introduced and many of the foreign operations of companies here, whether it was insurance or other areas of business and industry, said foul ball, this is not fair, you are changing the rules in mid-stream. Good heavens, we have been here for all these years.

What we are concerned with, really, is the equality of treatment that we have enjoyed here and that Canadian companies enjoy in other jurisdictions around the world not be disturbed because, as a Canadian citizen, I am very concerned that the current favourable balance that the Canadian companies bring to Canada—which is in excess of $2 billion a year of premium income in favour of Canadian company sales overseas versus foreign company sales in Canada—that this not be disturbed and that we not invite retaliation at a time when it is in the interests of the emerging global interlocked economy to have less restrictive trade barriers.

Mr. McCrossan: Mr. Lewis, I am aware that your company already owns a bank in the United States. Is that correct?

Mr. J. Lewis: That is true, yes.

Mr. McCrossan: Does the green paper restriction on the corporate structures where you can own a bank affect your Canadian operations in any way as a result of the fact that your organization already owns a U.S. bank?

Mr. J. Lewis: At this point, Mr. Chairman, we believe that it does. It would prohibit Prudential from acquiring a schedule C bank. I think that is, in effect, what the member is asking.

I would like to just go back to his previous question, if I may, for a minute.

The Chairman: Just answer this, though.

Mr. J. Lewis: Yes.

The Chairman: Could it prevent your American bank from applying to become a schedule B bank here in Canada as a bank subsidiary that way?

Mr. J. Lewis: I am sorry, I do not think I am competent to answer that question. It has never come up before. Jean, do you . . . ?

I am seeking counsel's advice, Mr. Chairman.

Mr. Jean Martial (General Counsel, Prudential Insurance Company of America): Mr. Chairman, we do own a bank in the United States. However, the definition of a bank in the United States includes taking deposits and making commercial loans. In our case we deleted the provision which allows us to take deposits, so that the bank is used only for purposes of making loans, with the result that it is now called a non-bank. This is an expression that has been used in the U.S. Because we are associated, however, with a non-bank, we are prevented from having a schedule C bank.

[*Translation*]

Le problème fondamental est que, jusqu'à tout récemmer nous étions sur un pied d'égalité avec nos concurrents can diens, mais que les propositions du Livre vert vont certain ment modifier tout cela. La même chose s'est produite lors d la création de l'Agence d'examen de l'investissement étrange car beaucoup de sociétés étrangères qui se trouvaient alors a Canada, que ce soit des compagnies d'assurances ou d'autr types d'entreprises, ont reproché au gouvernement de chang les règles en cours de jeu. Nous étions là depuis si longtemp et tout d'un coup, les règles n'étaient plus les mêmes.

Ce que nous voulons, en fait, c'est continuer à être sur u pied d'égalité avec les compagnies canadiennes qui, elles, so traitées sur un pied d'égalité dans les autres pays; en tant qu citoyen canadien, j'estime qu'il ne faut pas perturber situation actuelle, où les compagnies canadiennes établies l'étranger ont un chiffre d'affaires de plus de 2 milliards d dollars supérieur à celui des compagnies étrangères établies a Canada, car, sinon, on risquerait de faire l'objet de représaill à une époque où l'on tend de plus en plus vers une économ planétaire et où il faudra donc lever les barrières protectionni tes.

M. McCrossan: Monsieur Lewis, je crois savoir que vot compagnie possède une banque aux États-Unis. Est-ce exact?

M. J. Lewis: C'est exact.

M. McCrossan: Les restrictions proposées par le Livre ve au sujet de la structure des sociétés, et notamment de participation majoritaire dans une banque, vous touchent-ell en quoi que ce soit, étant donné que votre compagnie possèd déjà une banque américaine?

M. J. Lewis: Je crois que oui, monsieur le président, car c restrictions empêcheraient la *Prudential* d'acheter une banqu de l'annexe C. Je suppose que c'est cela que vous voulez savoi

Permettez-moi maintenant de revenir un instant sur vot question précédente.

Le président: Mais répondez aussi à la mienne.

M. J. Lewis: Je vous en prie.

Le président: Ces restrictions peuvent-elles empêcher vot banque américaine de demander à avoir le statut d'une banqu de l'annexe B au Canada, en tant que succursale bancaire?

M. J. Lewis: Je suis désolé, mais je ne pense pas avoir compétence voulue pour répondre à votre question. En fa nous n'en avons jamais discuté. Jean, voulez-vous . . . ?

Je demande l'avis de mon conseiller, monsieur le président.

M. Jean Martial (conseiller général, *Prudential Insuran Company of America):* Monsieur le président, nous possédo en effet une banque aux États-Unis. Je vous signale cependa que la définition américaine d'une banque inclut des activit de dépôt et d'octroi de prêts commerciaux. Dans notre c nous avons supprimé la disposition qui nous autorise à accept des dépôts, afin que cette banque ne serve qu'à octroyer d prêts, ce qui en fait ce qu'on appelle aujourd'hui une no banque. C'est une expression qu'on emploie aujourd'hui a États-Unis, mais pour en revenir à votre question, étant don

[*Texte*]

The Chairman: I did not realize you had that, but as you may know most schedule B banks, a lot of schedule B banks in Canada do not take deposits; they borrow their money on the street and lend it on the street, so that it is really a wholesale operation in total.

Mr. Martial: This is under U.S. law, of course.

The Chairman: Well, under Canadian law. But carry on. I just asked about it because it was a curious one.

Mr. McCrossan, I am sorry. Mr. Lewis, I think you were in the process of answering Mr. McCrossan.

Mr. J. Lewis: Mr. Chairman, I would like to go back to the member's previous question.

When Canadian ownership rules were developed with respect to the Petroleum Investment Program and it was determined by the petroleum monitoring agency that the Prudential and the Metropolitan were 100% Canadian, from that point of view, the exemption rules in terms of the size of an investment were such that we were not under any particular handicap under the Foreign Investment Review legislation unless we invested in fairly substantial blocks of real estate where we would get above the minimum. But, in effect, in negotiations with the FIRA, Met and Prudential were deemed again to be 100% Canadian, provided the investment was made from the Canadian account. The draft legislation has never been enacted, so that is the situation at the present time.

• 1010

The Chairman: I think Mr. Lanthier is next.

M. Lanthier: Permettez-moi de faire une remarque préliminaire. Je crois que les trois premières propositions de votre mémoire sont faciles d'application; je crois qu'elles sont raisonnables. Quant aux deux dernières, soit la quatrième et la cinquième, elles sont aussi raisonnables, mais le Comité va se charger de les évaluer. Je crois qu'il va de soi qu'il faut assurer une stabilité au consommateur, et ces deux points, le quatrième et le cinquième, portent sur la stabilité des institutions financières pour le consommateur.

Tout à l'heure, le monsieur de droite a donné la définition d'une compagnie mutuelle qui, grosso modo, est la propriété de tous les assurés. Le conseil d'administration d'une société mutuelle est élu par les actionnaires qui sont les assurés, n'est-ce pas?

Mr. Armstrong: In a mutual life insurance company the board of directors is elected by vote of the policyholders, those people who are insured.

M. Lanthier: Ceci m'amène à la politique concernant les conflits d'intérêts dont traite le Livre vert. Je vous parle d'un exemple que j'ai déjà vu ailleurs. Les membres de votre conseil d'administration peuvent-ils être propriétaires d'une compa-

[*Traduction*]

que nous sommes associés avec une non-banque, nous n'avons pas le droit d'avoir une banque de l'annexe C.

Le président: Je ne le savais pas, mais par contre, vous n'ignorez certainement pas qu'un grand nombre de banques de l'annexe B, au Canada, n'acceptent pas de dépôts; elles empruntent leur argent directement sur le marché et le prêtent de la même façon, de sorte qu'il s'agit en fait d'une opération de gros.

M. Martial: Il s'agit bien sûr de la loi américaine.

Le président: Et également de la loi canadienne. Mais continuez, je vous en prie. Je vous ai simplement posé cette question par curiosité.

Monsieur McCrossan, excusez-moi de vous avoir interrompu. Monsieur Lewis, vous étiez en train de répondre à M. McCrossan.

M. J. Lewis: Monsieur le président, permettez-moi de revenir à la question que le député avait posée auparavant.

Lorsque les règles de canadianisation ont été établies dans le cadre du Programme d'investissements prétroliers, et que l'agence de surveillance du pétrole a déterminé que la *Prudential* et la *Metropolitan* étaient à 100 p. 100 canadiennes, dans le cadre de ce programme, les règles d'exemption relatives à la taille d'un investissement ne nous posaient aucun obstacle particulier en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, à l'exception d'un plafond qui nous était imposé dans le domaine des investissements immobiliers. Mais, en effet, pendant les négociations avec l'AEIE, on a considéré la Métropolitaine et la Prudentielle comme 100 p. 100 canadiennes, danns la mesure o& les investissements étaient faits à même des avoirs canadiens. Comme cette loi n'a jamais été adoptée, c'est là la situation actuelle.

Le président: M. Lanthier a la parole, je pense.

Mr. Lanthier: Allow me to make a preliminary remark. I believe that the first three proposals in your brief are reasonable and would be easy to apply. As for the last two, namely the fourth and fifth proposal, they are also reasonable, but the committee will have to evaluate them. I think that it goes without saying that there must be stability for the consumer, and these two points, the fourth and the fifth, have to do with the institution's financial stability.

A moment ago, the man on the right gave a definition of a mutual company which is more or less the property of all those insured. Am I correct in saying that the board of directors of a mutual company is elected by the shareholders, who are the policy holders?

M. Armstrong: Le conseil d'administration d'une société mutuelle est élu par les détenteurs de police, c'est-à-dire ceux qui sont assurés.

Mr. Lanthier: This brings me to the conflict of interest policy which is dealt with in the Green Paper. I would like to tell you about an example I have seen. Can members of your board of directors own an investment company or a construc-

[*Text*]

gnie d'investissement ou de construction qui développe ou construit avec les fonds d'une de vos compagnies d'assurance et qui fait payer ses services? J'ai déjà été témoin d'une situation où des membres du conseil d'administration possédaient une compagnie de développement; ils avaient un seul client, la compagnie d'assurance, et ils faisaient payer leurs honoraires, sans concurrence, à cette compagnie d'assurance-là pour administrer ou pour construire. Je crois que dans une telle situation, le détenteur de police est un peu brimé dans ses droits parce qu'il s'agit sinon de détournement de fonds, du moins d'un conflit d'intérêts.

Mr. Armstrong: Mr. Chairman, the structure of the board of directors in my own company includes two vehicles—the audit committee of the board and an executive policy decision committee. There are specific rules and guidelines that are used within the company to avoid any conflict of interest in cross-dealing or using knowledge which should not be used to make any investment or other transactions within our own company or with any of the affiliated companies in our family of companies. For example, we own at least a 50% share of a major real estate development company in the United States. It is a joint venture operation. Most of the management of that real estate development company is done through the real estate management company.

• 1015

We have some representation on the board, and there are strict rules and guidelines that come from Metropolitan Life, which would preclude any conflict of interest or untoward self-dealing. For whatever interest to you it may be, Mr. Chairman and members of the committee, I would be pleased to supply you with a policy guide for business conduct which is required that all officers of our company sign. This specifically outlines and controls any opportunities for self-dealing. It is reviewed annually. My officer associates and I are required to file this annually and there is a formal reporting mechanism that goes up to the full board of directors.

M. Lanthier: Monsieur le président, pouvons-nous demander à toutes les compagnies ici représentées qui ont des bouquins semblables de les déposer? Cela pourra certainement aider le Comité dans la rédaction de son rapport, et on pourrait éventuellement incorporer ces directives à une réglementation.

M. Garcia: À la *Standard Life*, nous n'avons pas de guide écrit, mais nous avons tout de même des règles. Tous les trois mois, les cadres supérieurs de l'entreprise font une déclaration de leurs activités financières personnelles. C'est contrôlé par mon collègue John Dawson. Dans cette déclaration, nous dévoilons nos transactions personnelles et nous disons ensuite si nous avons été influencés ou non par les transactions de la compagnie.

A part cela, il n'y a pas de gens qui font du développement au conseil d'administration, mais on procède un peu comme la Métropolitaine. Nous sommes très actifs dans le domaine immobilier au Canada et nous avons des entreprises en coparticipation, des *joint ventures*. Nous essayons évidemment, dans toute la mesure du possible, de bien protéger les intérêts de nos détenteurs de police. Personne de ces entreprises en

[*Translation*]

tion company that uses moneys from your insurance companies in its activities, and then gets paid for its services? I know of a case where members of a board of directors owned a development company and had one client only, namely the insurance company, which paid their administration or construction fees, without any competition whatsoever. I believe that the rights of the policy holder are infringed in such a situation because even if the funds are not being misappropriated, there is at least a conflict of interest.

M. Armstrong: Monsieur le président, le conseil d'administration de ma propre société comporte deux mécanismes importants, à savoir le comité de vérification et le comité de révision de politiques. Nous avons des règles et des lignes directrices très précises pour éviter tout conflit d'intérêts, toute transaction intéressée, dans notre propre compagnie ou dans nos filiales. Par exemple, nous détenons au moins 50 p. 100 des actions d'une grande société de promotion immobilière des États-Unis. Il s'agit d'une société en participation qui est gérée principalement par une société de gestion immobilière.

Nous avons des représentants au conseil d'administration, et il y a des règles et des lignes directrices très strictes émises par la Métropolitaine qui empêcheraient tout conflit d'intérêt et toute transaction intéressée douteuse. Si cela vous intéresse, monsieur le président, membres du Comité, il me ferait plaisir de vous envoyer une copie de notre code de déontologie que nous faisons signer par tous nos directeurs. Ce code précise ce qu'est une transaction intéressée et énonce des contrôles. Il est révisé chaque année. On attend de mes directeurs et de moi-même que nous signions ce code tous les ans; un rapport officiel est envoyé au conseil d'administration.

Mr. Lanthier: Mr. Chairman, could we ask all the companies who are represented here, if they have similar guidelines, to table them? They would certainly assist the committee in writing its report, and we might even incorporate some of them in our regulations.

Mr. Garcia: At Standard Life, we do not have a written guide, but we do have rules. Every three months, the company's senior executives provide a statement of their personal financial activities, which is checked by my colleague, John Dawson. In that statement we divulge our personal transactions and then state whether or not these were influenced by the company's transactions.

Apart from that, there is no one on our board of directors who is involved in development, and we proceed somewhat like the Metropolitan. We are very active in the real estate field in Canada and we have joint ventures. We obviously try, as far as possible, to protect our policyholders' interests. No one who is involved in these joint ventures is on the board of directors. Rather, the board sends representatives to any joint venture to

[*Texte*]

coparticipation ne siège au conseil d'administration. C'est plutôt nous qui sommes représentés auprès de ces gens-là, pour nous assurer que nos intérêts et les intérêts de nos détenteurs de police soient bien protégés.

M. Lanthier: Monsieur le président, cela répond à mes questions, surtout si on dépose la documentation dont on a parlé tout à l'heure.

Merci.

The Chairman: Mr. Attewell, a quick question.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman.

Gentlemen, at page 60 of the technical paper—if you have that near you—in the middle of the page, it deals with the maximum amount a mutual life insurance company would be permitted to invest in all types of subssidiaries and there is a 5% limit on assets.

I am not quite sure of the applicability of that with the companies represented here. I understand none of you has a Canadian subsidiary at the moment. Perhaps if you have not, you might be planning to have one.

Could you comment on those proposed revisions? I am not clear on the whether that 5% . . . presumably that would be on Canadian assets. What are your views on that? Further, there is a 2% limit on any particular sub, I believe. That may be in your paper, I just did not see it.

Mr.Armstrong: First of all, Mr.Chairman, Metropolitan Life does have a wholly owned stock subsidiary in Canada. It was incorporated some time in 1983. It was activated January 1, 1984, for sale of non-participating products and is currently in operation, and it is a wholly owned stock subsidiary. I believe Prudential also has some subsidiaries in Canada—one or more.

Mr. J. Lewis: Mr. Chairman, Prudential has three Canadian subsidiaries.

I have to make a point here though—it is all one company, Prudential. The board, in authorizing a Canadian subsidiary, does it by resolution that says all profits from the subsidiary will accrue to and all losses be borne by the Canadian policyholders of Prudential, which in effect makes it a subsidiary, if you like, internally of the Canadian policyholders. We have three such subsidiaries: one real estate development company; a fund management company, because we also market mutual funds in Canada; and a property and casualty company, Prudential of America, General Insurance Company of Canada Ltd. So we have three Canadian subsidiaries. There are corresponding subsidiaries in the United States, but not anything to do with me or with the Canadian operations of Prudential.

• 1020

Mr. Armstrong: In response, Mr. Chairman, to the specific question on page 60 of the technical support papers to the

[*Traduction*]

ensure that our interests and those of our policyholders are protected.

Mr. Lanthier: Mr. Chairman, that answers my questions, particularly if the documentation that I referred to a moment ago is tabled.

Thank you.

Le président: Monsieur Attewell, vous pouvez poser une question très brève.

M. Attewell: Merci, monsieur le président.

Monsieur, à la page 60 du document technique—si vous l'avez devant vous—au milieu de la page, on parle du plafond autorisé à une compagnie mutuelle d'assurance-vie pour les investissements dans les filiales; il s'agit d'un maximum de 5 p. 100 de l'actif.

Je ne sais si cela s'applique aux compagnies ici représentées. Je crois comprendre qu'aucune d'entre vous n'a de filiale canadienne en ce moment. Sinon, vous avez peut-être l'intention d'en établir une.

Voulez-vous faire des commentaires sur ces propositions? Je comprends mal cette limite de 5 p. 100 . . . Je présume qu'il s'agit de l'actif canadien. Quelles sont vos pensées là-dessus? Je crois, en plus, qu'il y a une limite de 2 p. 100 de l'actif pour une filiale donnée. Vous en avez peut-être parlé dans votre mémoire; si oui, cela m'a échappé.

M. Armstrong: Précisons tout d'abord, monsieur le président, que la Métropolitaine possède bel et bien une filiale à part entière ici au Canada, laquelle a été constituée en 1983. Elle démarrait le 1er janvier 1984 dans le commerce des produits exclus, elle fonctionne encore, et c'est une filiale qui nous appartient à 100 p. 100. Je crois savoir que la Prudentielle compte aussi une ou plusieurs filiales au Canada.

M. J. Lewis: Monsieur le président, la Prudentielle en a trois filiales.

J'aimerais souligner un fait, à savoir que toutes ces filiales appartiennent à une seule compagnie, à la Prudentielle. En autorisant la filiale canadienne, le conseil d'administration stipule que tous les profits découlant de la filiale seront versés aux détenteurs de police canadiens, et que toutes les pertes seront à la charge de ces mêmes détenteurs de polices de la Prudentielle. Elle est donc, en quelque sorte, une filiale des détenteurs de police canadiens. Nous avons trois filiales de ce genre: une compagnie de promotion immobilière, une société de gestion financière, puisque nous vendons également des fonds mutuels au Canada, et une compagnie d'assurance-risque, *Prudential of America*, la Compagnie d'assurances générales du Canada Limitée. Nous avons donc trois filiales canadiennes. Il existe des filiales correspondantes aux États-Unis, mais qui ne relèvent ni de moi, ni des activités de la Prudentielle au Canada.

M. Armstrong: Monsieur le président, en réponse à la question très précise figurant à la page 64 du document

[*Text*]

green paper regarding the maximum amount a mutual life company might invest in subsidiaries or affiliates, we are all fully supportive of the Canadian Life and Health Insurance Association position, which is outlined on page 25 of the brief that I believe was presented to you on Monday evening last. That brief recommends that the limitation be 15%, not 5%. We feel—and I am sure this would be supported by, if not all, most of the other companies that would be appearing before you later today that are mutual—that a 5% limitation on the investment in affiliates or subsidiaries would be too limiting.

In the context of whose money it would be, in the case of my own company we would be normally be investing the policyholder moneys of the Canadian operations, not of the U.S., in these, although Mr. Lewis makes the point that technically and legally we are all one company. When you are dealing with a mutual company and its foreign branches and wholly owned subsidiaries and so forth, we are still one company.

Mr. Attewell: Mr. Chairman, I have one other question, if I may. If it is deemed by this committee and final legislation that we do not go ahead with the FHC and do not have a Schedule C bank, but rather just broaden the commercial lending powers of trust companies, where would you be landed then? Would this remove the threat of a competitive disadvantage?

Mr. Armstrong: Mr. Chairman, we feel we have been operating at a competitive disadvantage with some sister organizations within the financial services community for many years. As I am sure you are all aware, there has been no major revision or overhaul to the life insurance enabling legislation in this country since the 1930s, so there has been a 50-year gap. The powers life insurers have had in this country have not been expanded as they have for the trust companies and the banks.

As an example, for the Bank Act, normally the review process is every tenth year. They have been gradually permitted to enter new fields for them, certainly in the past 30 years, which have been denied or to which our access has been very limited, and we have seen the results with the rate of asset accumulation of, say, the life insurance industry in Canada versus the chartered banks in Canada. It would not surprise me that at least one, if not several, of the chartered banks in Canada has gone from a position behind some of the major insurers in terms of assets to a position where they are now as big or almost as big, if not larger, than the whole Canadian life insurance industry, including the foreign pieces.

So we would feel the proposal, essentially, for a financial holding company is a laudatory proposal and that it would help

[*Translation*]

technique accompagnant le Livre vert et relative au plafond investissable par une compagnie d'assurance-vie mutuelle dans des filiales ou des sociétés affiliées, nous nous rallions entièrement à la position de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, telle qu'elle figure à la page 25 du mémoire qui vous a, je crois, été remis lundi soir. Ce mémoire recommandait de relever le plafond à 15 p. 100, contre 5 p. 100 actuellement. Nous estimons—et je suis convaincu que la plupart des autres compagnies, sinon toutes, qui comparaîtront aujourd'hui devant vous et qui sont actives dans le domaine des fonds mutuels seraient également d'accord—qu'un plafond de 5 p. 100 imposé aux investissements dans les filiales ou les compagnies affiliées serait par trop restrictif.

Pour ce qui est maintenant de la question de savoir à qui appartiendrait cet argent, dans le cas de ma compagnie, nous investirions normalement l'argent des assurés que nous tirons de nos activités au Canada, et non pas aux États-Unis, dans ces filiales, même si M. Lewis signale que, du point de vue technique et juridique à la fois, nous formons malgré tout une seule et même entreprise. Lorsqu'il s'agit d'une compagnie de fonds mutuels, de ses filiales étrangères et de ses filiales en propriété exclusive, il n'en reste pas moins que dans notre cas, nous ne formons qu'une seule et même compagnie.

M. Attewell: Monsieur le président, j'aurais une dernière question, si vous me le permettez. Si le Comité et, en fin de compte, la nouvelle loi partent du principe qu'il faut rejeter la notion de compagnie de portefeuille et celle des banques de l'annexe C, préférant élargir les pouvoirs des compagnies de fiducie dans le domaine du prêt commercial, où vous retrouveriez-vous? Cela éliminerait-il pour vous le risque d'une mise en situation de faiblesse sur le marché?

M. Armstrong: Nous estimons, monsieur le président, que nous sommes déjà depuis de nombreuses années en position de faiblesse par rapport à certaines de nos organisations homologues oeuvrant dans le milieu des services financiers. Vous le savez, je n'en doute pas, les lois habilitantes dans le domaine de l'assurance-vie n'ont connu aucune refonte d'importance depuis les années 30, et nous avons donc un retard de 50 ans dans ce domaine. Les pouvoirs dont disposaient les compagnies d'assurance sur la vie au Canada n'ont pas suivi l'évolution dont ont pu profiter les compagnies de fiducie et les banques.

Ainsi, dans le cas de la Loi sur les banques, la révision s'effectue normalement tous les dix ans. Les banques ont petit à petit pu accéder à de nouveaux domaines, surtout depuis les 30 dernières années, des domaines qui nous ont été refusés ou dont l'accès nous a été extrêmement limité, avec pour conséquence pour nous certains résultats indéniables au niveau du taux de capitalisation de l'industrie de l'assurance-vie par rapport à celui des banques à charte. Je ne serais pas étonné d'apprendre qu'au moins une des grandes banques à charte du Canada, sinon plusieurs, qui jadis était à la remorque des principaux assureurs au niveau du taux de capitalisation, soit actuellement aussi importante, voire plus importante même, que l'ensemble du secteur canadien de l'assurance-vie, composantes étrangères incluses.

Nous nous félicitons donc en fait de cette proposition relative aux compagnies de portefeuille et nous estimons

[*Texte*]

to restore somewhat the balance of opportunity between the diverse pieces of the financial services community in Canada. We feel we have one other thing going for us, if I might indulge for a moment, Mr. Chairman. I do not think there is a federally registered life insurance company in Canada, domestic or foreign, that has ever failed to make a claims payment or fulfil a committment. If at this or any other time somebody wishes to talk about the best . . .

The Chairman: We want to make sure that situation continues. I just hope it continues, Mr. Armstrong, and I am sure your industry does, too.

Mr. Armstrong: There is a way to get it to happen even without a guarantee fund, sir, if all companies were required to vest in trust at market, as we three and our foreign associates are—not at book, but at market—through a list the superintendent gives us every December. If there is any concern about the reserving requirements, those are within the power of the federal superintendent as well, and I submit to you that this is another avenue we may wish to explore.

• 1025

The Chairman: Thank you very much. Thank you very much for appearing before us. Your brief has been most helpful.

Mr. Armstrong: Thank you for the opportunity.

The Chairman: Our next witness is the Sun Life Assurance Company of Canada, and we will proceed with them right away.

We have Mr. Tom Galt, Chairman and Chief Executive Officer, who is leading the delegation. With him are Mr. J.R. Gardner, Senior Vice-President and Executive Officer; Mr. A.J. McCracken, Vice-President and General Counsel; Mr. S.B. Browne, Vice-President of Investments; and Miss C. Forsyth, Assistant to the Vice-President, Government and Industrial Relations.

Thank you very much for coming before us today. We have your brief, which of course will be appended to today's meeting.

The same rules would apply. I see, Mr. Galt, you have a long, long statement here. If you could shorten it, that would be great. We would like to move along quickly. This is life insurance day before the Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, and we would like to get at the specific concerns your company might have.

Mr. Galt.

Mr. T.M. Galt (Chairman and Chief Executive Officer, Sun Life Assurance Company): Thank you, Mr. Chairman, and I thank you for the invitation to appear before your committee.

[*Traduction*]

qu'une telle initiative rétablirait en partie, du point de vue des possibilités d'expansion, l'équilibre entre les diverses composantes du monde des services financiers au Canada. Si vous me permettez une incidente, monsieur le président, j'ajouterai qu'à notre avis, il y a un autre élément encore qui milite en notre faveur. Je ne pense pas qu'il y ait au Canada de compagnie d'assurance-vie sous charte fédérale, qu'elle soit canadienne ou étrangère, qui ait jamais failli à ses engagements financiers, qui ait jamais dû refuser le versement d'une indemnité. Si quelqu'un veut, à un moment donné, parler de la meilleure . . .

Le président: Et nous voulons avoir la garantie que cet état de choses va se poursuivre. C'est ce que j'espère en tout cas, monsieur Armstrong, et j'imagine que c'est ce qu'espère également votre secteur.

M. Armstrong: Il est possible d'arriver à ce résultat même en l'absence d'une caisse de garantie, monsieur, car il suffit d'exiger de toutes les compagnies qu'elles investissent en fiducie au taux du marché, comme nous le faisons toutes les trois, ainsi que nos associés étrangers—non pas à la valeur comptable, mais à la valeur du marché—en nous fondant sur une liste que nous remet le surintendant des assurances au mois de décembre chaque année. S'il y a quelque inquiétude que ce soit à propos des critères en matière de réserve, il s'agit là d'un domaine qui relève également des pouvoirs du surintendant fédéral des assurances et, c'est mon opinion, il s'agit en l'occurrence d'une autre solution que nous pourrions envisager.

Le président: Je vous remercie d'être venus déposer ce matin. Votre mémoire a été extrêmement précieux.

M. Armstrong: Merci de nous en avoir donné le loisir.

Le président: Notre témoin suivant est la Compagnie d'assurances Sun Life du Canada que nous allons entendre immédiatement.

Nous recevons M. Tom Galt, président-directeur général, qui est à la tête de la délégation et qu'accompagnent M. J.R. Gardner, premier vice-président et directeur général, M. A.J. McCracken, vice-président et premier légiste, M. S.B. Browne, vice-président, Investissements, et M[lle] C. Forsyth, adjointe au vice-président, Relations avec le gouvernement et l'industrie.

Je vous remercie d'avoir accédé à notre invitation. Nous avons reçu votre mémoire, qui sera évidemment publié en annexe du compte rendu des travaux d'aujourd'hui.

Les mêmes règles s'appliquent dans votre cas: je constate, monsieur Galt, que vous avez un exposé fort long. Si vous pouviez l'abréger, nous vous en serions reconnaissants, car nous voulons pouvoir procéder rapidement. Aujourd'hui, notre journée est consacrée à l'assurance-vie, et nous aimerions entendre ce qui préoccupe en particulier votre compagnie.

Monsieur Galt.

M. T.M. Galt (président-directeur général, Compagnie d'assurances Sun Life): Merci, monsieur le président, et merci aussi de nous avoir invités à déposer devant le Comité.

[*Text*]

I would like to start by pointing out that Sun Life does support our industry brief, in spite of the fact that I am here again, having been here on Monday night. We just felt, being a large mutual company with a lot of foreign operations, that we had some special concerns that perhaps were not applicable to most of the members of the association.

You are aware, I think, that we are a long-established Canadian company. We went early into the international field and have major operations in a number of countries, particularly in Britain and in the United States. We have $14 billion of assets, and 54% of those are in Canada. We also manage an additional $12 billion in client assets and have a very large volume of life insurance in force, over $100 billion.

We started out as a stock company. In the mid-1950s the Canadian government recognized the danger that companies such as Sun Life could become controlled by foreign interests. In fact, there was a near miss on a take-over effort for Sun Life from the United States. So legislation was introduced to allow mutualization as a defence against such foreign take-overs. We took advantage of that legislation and became mutual in 1962.

I wanted to stress that the mutual companies are today an important part of the Canadian life insurance business, collecting something like 60% of Canadian life premium income. So we would hope that this committee will give full consideration to mutual companies and their particular concerns.

Sun Life has a fairly simple corporate structure, and that is outlined on page 10 of our submission to you. We have two subsidiaries in Canada, one investment management and the other administrative claims and actuarial services.

Outside Canada we have a number of important subsidiaries. In 1982 we purchased Massachusetts Financial Services Company. That was an important step for us. That is the oldest and the third largest American mutual funds company. It is involved in a number of activities, mainly mutual funds and distribution of insurance policies and also other investment management. That acquisition of MFS has given us a substantially increased presence in the United States' market and is proving to be a profitable investment for our policyholders.

• 1030

I would like to stress a few of the highlights of our brief, and the first point particularly important is the controls limiting the investments in subsidiaries. The suggested limits, in our view, are too restrictive, the five and two limits. We now have

[*Translation*]

J'aimerais commencer en signalant que la Sun Life appuie le mémoire présenté par notre industrie, même si je reviens devant vous aujourd'hui après avoir déjà comparu lundi soir. Nous avons en effet eu le sentiment, nous qui sommes une grosse compagnie mutuelle très active à l'étranger, que nous avions des problèmes particuliers qui ne valaient peut-être pas pour la majorité des membres de l'association.

Vous savez, je crois, que nous sommes une compagnie d'assurances canadienne établie de longue date. Nous nous sommes lancés très rapidement dans le domaine international et nous sommes très actifs dans plusieurs pays, notamment en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Nos actifs s'élèvent à 14 milliards de dollars, dont 54 p. 100 au Canada. Nous assurons également la gestion d'un portefeuille supplémentaire de 12 milliards de dollars de fonds appartenant à nos clients et nous avons pour plus de 100 milliards de dollars de polices d'assurance-vie actuellement en vigueur.

Notre compagnie a commencé par être cotée en Bourse. Au milieu des années 50, le gouvernement canadien avait reconnu le danger qu'il y avait à ce que les compagnies comme la Sun Life puissent être contrôlées par des intérêts étrangers et, de fait, une offre publique d'achat de la Sun Life avait failli réussir aux États-Unis. Une loi fut donc déposée permettant la constitution en compagnie mutuelle, afin précisément d'empêcher ce genre de prise de contrôle de l'étranger. Nous nous sommes prévalus de cette loi et nous sommes devenus une compagnie d'assurance mutuelle en 1962.

Je voulais également insister sur le fait que les compagnies d'assurance mutuelle constituent actuellement une tranche importante du secteur canadien de l'assurance-vie, à laquelle on peut attribuer environ 60 p. 100 du total des recettes perçues au Canada au titre des primes d'assurance-vie. Nous espérons donc que le Comité accordera l'attention qu'elles méritent aux compagnies d'assurance mutuelle et aux problèmes qui leur sont propres.

La Sun Life possède un organigramme relativement simple, que vous trouverez à la page 10 de notre mémoire. Nous avons au Canada deux filiales, une compagnie de gestion d'investissements et une seconde qui se charge des réclamations et des services d'actuariat.

Nous avons un certain nombre de filiales importantes à l'étranger. En 1982, nous avons acquis la *Massachusetts Financial Services Company*, ce qui représentait pour nous un important tremplin, car il s'agissait de la compagnie américaine de fonds mutuels la plus ancienne, et la troisième par ordre d'importance. Cette compagnie gère des fonds mutuels et distribue des polices d'assurance en plus de faire de la gestion d'investissements, et cette acquisition nous a permis d'intensifier considérablement notre présence sur le marché américain en plus de représenter pour nos assurés un investissement très rentable.

J'aimerais insister sur quelques-uns des éléments les plus importants de notre mémoire. Le premier, qui est particulièrement important, porte sur les mesures qui limitent nos investissements dans les filiales. Le plafond proposé, celui des

[*Texte*]

approval for a 4% limit on Sun Life U.S. alone, and as I mentioned, we have other subsidiaries in the U.K. Of course, as for the proposal in the green paper to allow expansion in Canada, we would require additional room for that.

We feel the overall limit of 15% would be a realistic one. We do not see any particular advantage in a specific limit on the investment in any one subsidiary and we do feel that, whatever the limit or limits that may end up, it would be reasonable for the Superintendent of Insurance or the Minister to have the ability to allow more, as they have presently.

I would just mention that we feel it might be fairer to the current generation of policyholders to have a sufficient leeway to buy a large going concern rather than having to go into some new venture in a small way and build, because for instance, with MFS we bought a going concern and it is profitable. It will be paying dividends this year. It is profitable for the current generation of policyholders. If you get into something small and you have to build and reinvest all your earnings, then you are not getting a return for the current policyholders. We feel that is an additional reason for having more leeway.

The fifth point in our brief is important to us. We welcome the proposal to consider a Canadian mutual life company to be a Canadian resident if 75% of its directors are Canadian. After all, as I mentioned, we did become a mutual company in order to ensure that we did remain Canadian. That was the intent of that legislation.

Our sixth point refers to self-dealing, and the proposals under this heading do cause us considerable concern because of the proposal for a total ban with very few exceptions. We feel, if this is carried too far, it could prevent the advantages of an association of a group of companies. We feel there are some transactions that are legitimate and beneficial and that perhaps the better approach would be to ban inappropriate transactions rather than trying just to make a few exceptions to a total ban.

My seventh point deals with interlocking directorships, and here again we feel the proposals have possibly gone too far. We feel there are definite benefits to the consumer in having the best possible boards of directors for financial institutions. I think we agree with some of the green paper on that, that the board of directors is very important.

[*Traduction*]

et 2 p. 100, est à notre avis beaucoup trop restrictif. Nous avons actuellement la permission d'investir jusqu'à 4 p. 100 rien que dans la *Sun Life des États-Unis et, comme je le disais, nous avons aussi d'autres filiales au Royaume-Uni. En outre, il est évident que, compte tenu des propositions figurant dans le Livre vert au sujet des possibilités d'expansion au Canada, nous aurions besoin de plus de marge de manoeuvre.

Nous estimons qu'un plafond d'ensemble de 15 p. 100 serait parfaitement réaliste. Nous ne voyons aucun avantage particulier à limiter expressément l'investissement dans une filiale, quelle qu'elle soit, et nous pensons que, quel que puisse être le ou les plafonds, il serait souhaitable que le surintendant des assurances, ou le ministre, ait les pouvoirs nécessaires pour les relever, comme c'est le cas actuellement.

J'aimerais également mentionner qu'à notre avis, il serait peut-être plus équitable pour la génération actuelle d'assurés que nous ayons suffisamment de marge de manoeuvre pour pouvoir racheter une grosse entreprise déjà implantée au lieu de devoir créer une nouvelle entreprise de toutes pièces, étant donné par exemple que, dans le cas de la MFS, nous avons effectivement acheté une compagnie, une compagnie qui est rentable et qui va nous donner des dividendes cette année. C'est donc une initiative qui rapporte à la génération actuelle d'assurés. S'il faut commencer sur une petite échelle, étoffer progressivement les activités pour réinvestir ensuite tous les bénéfices, les assurés ne peuvent pas jouir d'un bon rendement sur leur investissement. Nous estimons donc que c'est une raison de plus qui milite en faveur d'une marge de manoeuvre accrue.

Le cinquième élément de notre mémoire est également important à nos yeux. Nous nous félicitons de la proposition figurant au Livre vert aux termes de laquelle une compagnie canadienne mutuelle d'assurance-vie pourra avoir son statut de résidence, pourvu qu'au moins 75 p. 100 des membres du conseil d'administration soient des Canadiens. Après tout, comme je le disais précédemment, notre compagnie est devenue une compagnie mutuelle pour garantir précisément notre statut canadien, et c'était d'ailleurs l'objectif visé par la loi habilitante.

Notre sixième point vise les transactions intéressées, et les propositions avancées à ce chapitre ne laissent pas de nous inquiéter en raison des dispositions d'interdiction pure et simple, à quelques rares exceptions près. Selon nous, si une telle proposition était poussée à l'extrême, elle ferait disparaître tous les avantages découlant d'une association formée par un groupe d'entreprises. Nous estimons qu'il y a des transactions légitimes et profitables et que la meilleure solution consisterait peut-être à interdire les transactions indésirables au lieu d'interdire toutes les transactions purement et simplement, en essayant de prévoir seulement quelques exceptions.

La septième rubrique porte sur le cumul des sièges d'administrateur et, ici également, nous estimons que les propositions vont peut-être trop loin. Selon nous, le consommateur a très nettement intérêt à ce que ses institutions financières aient les meilleurs conseils d'administration possible, et nous sommes, je crois, d'accord à ce sujet avec certains des éléments du Livre vert qui précisent l'importance du conseil d'administration.

[*Text*]

In the case of affiliated institutions, we feel the 25% limit is unnecessarily restrictive; particularly, that would be if they are not in different pillars. Right now, with our various subsidiaries as shown in our brief, we have many more interlocks than that. In fact, as an example, all our Sun Life U.S. directors, eight of them, are also directors of some other company in the Sun Life family.

In the case of non-affiliated, non-related companies, we feel a total ban seems unnecessary at the present time. In fact, currently 10 out of our 17 directors are directors of banks. Obviously, actual conflicts of interest should be and are avoided. We would not have a director who had a clear conflict of interest, but until there is a clear conflict of interest, we feel a total ban is going too far.

• 1035

Ninth, we support the principle and approach outlined on page 59 of the technical paper, where limits on categories of investments depend on the make-up of liabilities and surplus. We differ somewhat from the industry brief on that, but we feel the more scientific approach in the technical paper is better.

As a final point, we would like to caution against the proposal in the green paper to define certain private placements as commercial loans. We have done a lot of private placement business and it is very good, I think, for the country. We provide long-term capital, and it is a way of doing that; but it is also very important to us to balance certain of our liabilities with the corresponding assets, and merely to do that business through a schedule C bank would not accomplish that important purpose of getting a liability-asset balancing.

Miss Nicholson: I would like to ask you some questions about self-dealing. Your point is well taken that a total ban on self-dealing would have the effect of not allowing an institution to reap the benefits of association. But we have had a lot of evidence before us on the dangers of self-dealing, and the history of institutions that have got into difficulties, not only in Canada but elsewhere, through self-dealing is certainly something that has to be taken into consideration.

You say ban inappropriate self-dealing, but not all self-dealing. Would you be able to provide us with criteria or some suggestions on how to make that difficult decision, which involves value judgments to a certain extent? Can they be made before or after the event?

[*Translation*]

Dans le cas des établissements affiliés, nous estimons que le plafond de 25 p. 100 est inutilement restrictif, surtout lorsqu'il ne s'agirait pas de piliers différents. Pour l'instant, grâce à nos diverses filiales, comme nous le montrons dans notre mémoire, nous avons bien plus de cumul encore. Par exemple, tous les membres du conseil d'administration de la *Sun Life* des États-Unis—ils sont huit—siègent également au conseil d'autres compagnies appartenant à la famille *Sun Life*.

Dans le cas des compagnies non affiliées distinctes, une interdiction pure et simple nous semble inutile pour l'instant. De fait, à l'heure actuelle, 10 des 17 membres de notre conseil d'administration siègent également à des conseils d'administration bancaires. Il est évident que les conflits d'intérêts doivent être évités, et ils le sont. Nous n'aurions en aucun cas à notre conseil d'administration un membre qui soit manifestement en conflit d'intérêts, mais tant qu'il n'y a pas manifestement de conflit d'intérêts, nous estimons qu'une interdiction pure et simple est une mesure excessive.

Neuvièmement, nous appuyons le principe et la formule dont fait état le document technique à la page 63, lesquels limitent les catégories d'investissements selon la nature du passif et des excédents. Notre position diffère toutefois légèrement de la position commune, mais nous estimons que la formule plus scientifique proposée par le supplément technique est préférable.

Enfin, nous aimerions apporter une mise en garde à propos de la proposition dans laquelle le Livre vert définit certains placements d'ordre privé comme étant des prêts commerciaux. Nous avons fait nous-mêmes énormément de placements privés, et c'est une activité d'investissement, à mon avis, excellente pour le Canada. Nous fournissons du capital à long terme, et c'est une façon de procéder, mais il est également très important pour nous d'assurer l'équilibre entre certains de nos engagements financiers et l'actif correspondant, et le fait de nous limiter à le faire via une banque de l'annexe C ne nous permettrait pas d'assurer cet équilibre important entre le passif et l'actif.

Mme Nicholson: J'aimerais vous poser quelques questions à propos des transactions intéressées. Votre argument est valable lorsque vous dites qu'une interdiction pure et simple des transactions intéressées aurait pour effet d'interdire à un établissement de profiter des avantages d'une association. Nous avons toutefois entendu souvent mentionner les dangers que représentaient les transactions intéressées, et d'ailleurs, les antécédents des établissements qui ont connu des difficultés, pas seulement au Canada, mais aussi à l'étranger, en raison de ce genre de transactions intéressées, sont assurément un élément qui mérite d'être pris en considération.

Vous préconisez l'interdiction des transactions intéressées indésirables, mais non point de toutes les transactions intéressées. Pourriez-vous nous fournir des critères ou nous proposer quelque chose qui nous permettrait de prendre cette décision délicate, une décision qui exige de porter des jugements de valeur à certains égards? La chose serait-elle possible avant les faits ou après coup?

[*Texte*]

Mr. Galt: We certainly agree with you that self-dealing has the possibilities of abuse and problems, and we agree it is a difficult area in which to draw the line. My associate Mr. Gardner has given quite a bit of thought to this particular question. Perhaps I could ask him to respond to that.

Mr. John Gardner (Senior Vice-President and Executive Officer, Sun Life Assurance Company of Canada): I think the starting point for grappling with that question can be found in our industry brief. The industry position is that inappropriate self-dealing should be eliminated or controlled. Various techniques are suggested. For example, the suggestion is that a financial institution should not be allowed to enter into a transaction with an institution that is closely related: where the directors have more than 30% control, as an example. That would be a particular transaction that should not be allowed. Another form, for example, would be that mortgage loans to involve parties, officers, directors could be allowed, but only on a very modest and controlled basis.

About transactions between related companies, it is paramount that they take place at market prices. Whether it be real estate or a service that is being provided, the money paid should relate to the market value. That can be policed by a company through its board of directors and through an audit committee. Reference was made in the prior presentation to such a committee and the rules that govern it, and we too will supply our structure on that. About significant property transactions, it would seem appropriate to define "significant", and before such transactions could proceed, to require the approval of the superintendent.

So I think there is the basis for working out a set of rules which would control and handle the situation and not have the detrimental effects that a complete ban would carry.

• 1040

Mr. Galt: I might just add that there is a section in the CLHIA's brief, which was presented earlier, giving some specific suggestions there, on page 12 of their brief.

Miss Nicholson: Thank you.

Mr. Dorin: I am going to ask a question along the same lines, so I will just jump in here, possibly.

The Chairman: Go ahead, Mr. Dorin.

Mr. Dorin: On that, one of the suggestions that has been made with regard to self-dealing is that it could be controlled to some degree by requiring increased disclosure, and I guess using the proposal you set out, that there be, say, restrictions or a certain definition of what significant dealing is. If we were to assume then that whatever that limit is, whatever that number is in terms of size, would you have any problem with requiring disclosure of those transactions, say, in your annual

[*Traduction*]

M. Galt: Nous sommes d'accord avec vous pour dire que les transactions intéressées sont certainement une source d'abus et de problèmes, nous sommes également d'accord pour dire qu'il est difficile de tirer une ligne de démarcation précise. Mon collègue , M. Gardner, y a d'ailleurs abondamment réfléchi, et je pourrais peut-être lui demander de vous répondre.

M. John Gardner (premier vice-président et directeur général, Compagnie d'assurances Sun Life du Canada): Je pense que vous pourriez trouver un point de départ dans le mémoire collectif de notre industrie. La position de notre secteur, en effet, est que les transactions intéressées indésirables doivent être éliminées ou circonscrites, et nous proposons à cet effet diverses méthodes. Ainsi, un établissement financier ne devrait pas pouvoir transiger avec un autre établissement auquel il est étroitement lié, dont les membres du conseil d'administration détiennent plus de 30 p. 100 des parts, par exemple. Voilà donc le genre de transactions qui seraient interdites. On pourrait également faire en sorte que les prêts hypothécaires consentis aux parties intéressées, aux membres des conseils d'administration, soient autorisés, mais à une échelle très modeste et rigoureusement surveillée.

Pour ce qui est des transactions entre entreprises apparentées, il est fondamental que ces transactions s'effectuent au cours du marché. Qu'il s'agisse de transactions immobilières ou de services, l'argent versé doit refléter la valeur courante du marché. Cette transaction pourrait être réglementée par une entreprise via son conseil d'administration et un comité de vérificateurs. Le mémoire précédent avait d'ailleurs parlé de comités de ce genre et des règles qui les régissent, et nous aussi nous l'intégrerions à notre structure. Pour ce qui est des transactions foncières d'envergure, il nous semblerait opportun de définir l'expression «d'envergure», et d'obtenir le consentement du surintendant des assurances avant qu'une transaction de ce genre puisse être conclue.

Il est donc à mon avis possible, à partir de ces éléments, de mettre au point un ensemble de règles qui permettraient de garder le contrôle des situations de ce genre sans pour autant présenter les effets négatifs d'une interdiction pure et simple.

M. Galt: Le mémoire de l'Association canadienne des compagnies d'assurance, qui vous a été soumis au début de la semaine, contient plusieurs suggestions à cet égard à la page 12.

Mme Nicholson: Merci.

M. Dorin: Permettez-moi de poursuivre sur le même sujet.

Le président: Allez-y, monsieur Dorin.

M. Dorin: En ce qui concerne ces transactions intéressées, certains proposent de les contrôler en exigeant leur divulgation, tout au moins, comme vous le suggérez, la divulgation des transactions importantes, et il faudrait à ce moment-là définir ce qu'est une transaction importante. Si l'on décidait qu'à partir d'une certaine somme, une transaction de ce type devait être divulguée, auriez-vous des difficultés à le faire dans votre rapport annuel, par exemple? Je sais bien que ce genre de

[*Text*]

report? And I realize that sometimes these things can happen quickly, but both in terms of volume and in terms of asset balances. So if you held 15%, or had self-dealing of 15% with another company, or had a significant transaction during the year, would you be opposed to disclosure of that in your public reporting?

Mr. Galt: No, Mr. Chairman. I think as long as they are sufficiently important or that you are not cluttering up your annual report, I have no objection to disclosure at all.

Mr. Dorin: Thank you.

The Chairman: Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask some questions in the area of investment and subsidiaries.

The Chairman: That is right.

Mr. McCrossan: I notice from your brief that you appear to have three life insurance subsidiaries and that you would find the five and two rule—5% overall and 2% in any subsidiary—onerous. Could I first ask whether you would currently be over either the 5% or the 2% rules, either with any of your individual subs or with your aggregate subsidiaries?

Mr. Galt: I believe we are just over the 2% on the Sun Life U.S. at this point in time. We are not over the 5%, because we have relatively minor subsidiaries in Canada at this point. I am talking worldwide limits.

Mr. McCrossan: Do you have any idea of the aggregate percentage of your assets in subsidiaries at this stage?

Mr. Galt: Aggregate percentage in subsidiaries?

Mr. McCrossan: Yes.

Mr. Galt: We have something just over 2%. Basically, most of it is in Sun Life U.S.

There are other transactions, such as reinsurance between subsidiary . . . from the parent, which has transferred some surplus strain in lieu of putting more money in, so that in effect if you counted those, what you would have had to put in instead of the reinsurance, it is a bit higher than that.

Mr. McCrossan: With respect to some of our testimony in other financial institutions, it has been suggested that rather than limiting subsidiary investment to a percentage of assets, subsidiary investment should be limited to a percentage of capital and surplus, the principle being that companies should not be playing with depositors' money but should be playing, if they are investing, with their own money. Now, I notice you have supported the 15% of asset rule suggested by the CLHIA. Would you find a limitation of investment in subsidiaries of 50% or 75% of capital and surplus to be onerous?

Mr. Galt: Well, not at the present time, because we have sufficient leeway; we have a substantial surplus. I think there is some logic in having some relationship to surplus but I do

[*Translation*]

transactions se signe parfois très rapidement, mais on pourrait tout au moins en divulguer le volume et le pourcentage qu'ils représentent par rapport à l'actif. En d'autres termes, si vous déteniez 15 p. 100 des actions d'une autre compagnie ou que vous concluiez avec elle une transaction intéressée représentant 15 p. 100 ou représentant une somme importante, accepteriez-vous de la divulguer dans votre rapport annuel?

M. Galt: Absolument, monsieur le président, à condition que cette exigence de divulgation se limite aux transactions importantes, car sinon, vous risquez d'encombrer votre rapport annuel.

M. Dorin: Merci.

Le président: Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président. J'aimerais aborder la question des investissements et des filiales.

Le président: Parfait.

M. McCrossan: Vous indiquez dans votre mémoire que vous avez trois filiales d'assurance-vie et que la règle des 5 p. 100 et des 2 p. 100 (5 p. 100 pour l'ensemble et 2 p. 100 pour une filiale) vous semble très difficile à appliquer. À l'heure actuelle, dépassez-vous ce plafond de 5 p. 100 ou de 2 p. 100, que ce soit avec l'une ou avec la totalité de vos filiales?

M. Galt: Je crois que nous dépassons tout juste les 2 p. 100 avec la *Sun Life* américaine. Par contre, nous ne dépassons pas les 5 p. 100 étant donné que, pour l'instant, nos filiales canadiennes sont relativement peu importantes. Je parle de limites internationales.

M. McCrossan: Quel est le pourcentage total de vos actifs dans des filiales, à l'heure actuelle?

M. Galt: Le pourcentage total de nos investissements dans des filiales?

M. McCrossan: Oui.

M. Galt: Un peu plus de 2 p. 100. La majeure partie de ces 2 p. 100 est investie dans la *Sun Life* américaine.

Il y a d'autres transactions dont il faut tenir compte, par exemple la réassurance entre la filiale et la maison mère, ce qui a pour effet de provoquer un transfert supplémentaire de l'excédent plutôt que d'augmenter l'investissement, et si vous en tenez compte, le pourcentage est un peu supérieur.

M. McCrossan: Plusieurs représentants d'établissements financiers nous ont proposé de limiter les investissements dans une filiale à un pourcentage du capital et de l'excédent, plutôt que de les limiter à un pourcentage de l'actif, pour la simple raison que les compagnies ne devraient pas jongler avec l'argent des déposants mais plutôt avec leur propre argent, puisqu'il s'agit d'investissements. Je constate que vous appuyez la règle proposée par l'Association canadienne des compagnies d'assurance, soit 15 p. 100 de l'actif. Pensez-vous qu'il serait irréaliste de limiter les investissements dans les filiales à 50 p. 100 ou 75 p. 100 du capital et de l'excédent?

M. Galt: Pas pour l'instant, car nous avons suffisamment de marge de manoeuvre; nous avons en effet un excédent appréciable. Il me semble logique de vouloir établir un lien entre les

[*Texte*]

not agree that you should only be investing surplus as though it is not an investment of benefit to the policyholders. As I mentioned, our purchase of MFS was a good investment. Right now, we are estimating for 1985 that it is going to return a pre-tax 18% on the capital invested.

• 1045

While you have to concern yourself with liquidity with any investment, whether it is surplus or otherwise—an investment in a subsidiary is not necessarily very liquid—it can be a very good investment. I would think there is room to perhaps take a surplus into account. But either way, as long as there is enough room, we can live with it. I think 15% of assets, though, is a reasonable rule to follow.

Mr. McCrossan: From what you have said so far, it appears that the bulk of your subsidiaries is life insurance subsidiaries, as opposed to subsidiaries in ancillary businesses.

It has also been suggested that in effect where you have expertise, such as the life insurance business, those particular subsidiaries might be mainly set up for tax reasons or other such reasons, and that investment in those subsidiaries should be regarded as different from investments in areas that you might know nothing about, such as a trust company or a bank.

Do you have any sympathy to that view, or do you think any investment in any subsidiary should rank equally?

Mr. Galt: No, I think sometimes you can be doing, as we are, through a life subsidiary, business that you could be doing through the parent. You choose to form a subsidiary for tax or regulatory reasons, or some specific reason in a given country, but that could likewise be done through the parent. I think there is reason for perhaps having a different rule on what you can invest in that type of subsidiary. But investing in a business in which you do have expertise, such as if we were able to invest in a trust company . . . Obviously, the first thing we would look for is good management in that trust company if we did not have the expertise. We would be buying management, not just a whole lot of problems.

I do not think the fact you do not have expertise needs to restrict, per se, the amount you put into an investment in a subsidiary.

Mr. McCrossan: In your brief, Mr. Galt, you have expressed some concern about the ramifications, if one of your subsidiaries owned a foreign bank, on your ability to operate in Canada. Could you clarify that?

Mr. Galt: That is a peculiarity of the Bank Act which says that if we are associated with any company that does anything that is considered banking—a list of various things—even if it has the word bank in its name, if we were to buy that in some

[*Traduction*]

investissements et l'excédent, mais il ne faut pas se limiter à l'excédent comme s'il s'agissait d'un investissement qui ne bénéficiait pas aux assurés. Comme je vous le disais tout à l'heure, notre acquisition de MFS a été une bonne décision puique nous prévoyons obtenir un taux de rendement de 18 p. 100 brut en 1985.

Pour tout investissement, il faut tenir compte des liquidités, qu'elles soient sous forme d'excédents ou autres, mais un investissement dans une filiale peut ne pas être très liquide et cependant constituer un très bon investissement. À mon avis, on devrait pouvoir tenir compte de l'excédent mais, quelle que soit la formule adoptée, il faudra qu'elle nous laisse suffisamment de marge de manoeuvre. Une règle de 15 p. 100 de l'actif me paraît très raisonnable.

M. McCrossan: D'après ce que vous nous avez dit jusqu'à présent, j'ai l'impression que la majorité de vos filiales sont des compagnies d'assurance-vie, qui travaillent dans le même secteur que vous.

D'aucun prétendent que lorsqu'une compagnie d'assurance comme la vôtre possède toute l'expertise voulue, ses filiales sont parfois créées pour des raisons fiscales, et que, dans ce cas, les investissements dans ces filiales ne devraient pas être considérés de la même façon qu'un investissement dans un secteur totalement étranger, comme une société de fiducie ou une banque.

Partagez-vous cette opinion ou jugez-vous plutôt que tous les investissements dans des filiales doivent être considérés de la même façon?

M. Galt: Non, car parfois, vous pouvez faire faire par la filiale ce que vous pourriez faire par la société mère, et c'est ce que nous faisons. Vous pouvez décider de créer une filiale pour échapper à certains impôts ou à certains règlements, ou pour toute autre raison propre à un pays donné, mais les activités de cette filiale pourraient tout aussi bien être exécutées par la société mère. Je pense donc qu'il serait logique d'imposer une règle différente aux investissements que vous pouvez faire dans ce type de filiale. Par contre, un investissement dans un secteur qui vous est totalement étranger, et ce serait le cas si nous investissions dans une société de fiducie . . . Il est bien évident que si nous n'avions pas l'expertise d'une société de fiducie, la première chose que nous chercherions serait une bonne équipe de direction.

Le simple fait que vous n'ayez pas l'expertise du secteur qui vous intéresse ne devrait pas en soi limiter la somme que vous voulez investir dans une filiale.

M. McCrossan: Dans votre mémoire, monsieur Galt, vous dites craindre que les recommandations du Livre vert n'entravent vos activités au Canada, au cas où l'une de vos filiales possède une banque étrangère. Pourriez-vous me donner plus de précisions?

M. Galt: La Loi sur les banques précise que si nous voulions acheter une compagnie américaine, ayant par exemple des activités bancaires, et la loi en donne la liste, ou ayant même le mot banque dans sa raison sociale, nous ne pourrions pas

[*Text*]

other country, then we would be unable to have a trust company or a Schedule C bank in Canada.

Mr. McCrossan: Your position is that you should be able to buy a bank in another foreign jurisdiction, without affecting your Canadian operations?

Mr. Galt: It is the breadth of the definition that is the problem. We came right up against it in the fact of the trust company that is doing the administration for our MFS policy shareholders, the unit holders in the mutual funds. We were concerned about the trust company that was doing that and it is just a small trust company. We were concerned about the management, it was changing. We were considering whether we should just buy it in order to sew up adequate administration, which is so important in the mutual fund business. But we ran up against this: That particular little trust company would have been defined under this definition in the Bank Act as a foreign bank. We would have been tied up in Canada, as a result, had we gone ahead. It is not that we want to own a big bank in a foreign territory.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I think Mr. Madden has a couple of questions.

Mr. Madden (Researcher): Mr. Galt, I would like to follow up on the area of self-dealing and conflicts of interest. I wonder if you could, subsequent to today's session, give the committee something in writing in a couple of areas.

• 1050

First, perhaps you could identify transactions which would be barred today under the green paper proposals, under the absolute ban, the sorts of things that would have an impact on you. Second, perhaps you would care to add to the items in the CLHIA brief on page 12 the types of inappropriate transactions you would identify as the types that should be banned. Third, from your U.S. experience, I wonder if there is some precedence we could use in Canada, particularly under the Life Insurance Holding Companies Act. Some of them in the U.S. and the state insurance commissioners, I know, have looked very carefully at self-dealing, conflicts of interests, and particularly, product tie-ins. We have not discussed it today, but I wonder if from your experience you could give us some material in those areas.

Mr. Galt: We would be very happy to do that, Mr. Chairman.

Mr. Madden: Thank you.

The Chairman: Are there any other questions by members? Then, thank you very much, Mr. Galt, for the presentation by Sun Life.

Mr. Galt: Thank you, Mr. Chairman.

[*Translation*]

acquérir une société de fiducie ni une banque de l'Annexe C au Canada.

M. McCrossan: Vous réclamez donc le droit d'acheter une banque dans un autre pays, sans que cela ait des répercussions sur vos activités canadiennes?

M. Galt: En fait, il s'agit d'élargir la définition. Nous avons justement eu ce problème avec la société de fiducie qui administre nos fonds mutuels. Nous étions un peu inquiets des changements survenant à la direction de cette société, et nous nous demandions si nous avions intérêt à l'acheter afin d'assurer la bonne administration de nos fonds mutuels, ce qui est particulièrement important dans notre secteur. Or, le problème auquel nous nous sommes heurtés est celui-ci: cette petite société de fiducie aurait été considérée comme une banque étrangère par la définition de la Loi sur les banques. Ainsi, si nous l'avions acquise, nous aurions été bloqués au Canada. Or, nous n'avons pas du tout l'intention d'acquérir une grosse banque à l'étranger.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président.

Le président: Je crois que M. Madden a plusieurs questions à poser.

M. Madden (recherchiste du Comité): Monsieur Galt, je voudrais revenir sur cette question des transactions intéressées et des conflits d'intérêts. Après notre séance de ce matin, pourriez-vous nous faire parvenir, par écrit, plusieurs séries de renseignements.

Vous pourriez peut-être commencer par identifier les transactions qui seraient interdites aujourd'hui en vertu des propositions du Livre vert, cette interdiction absolue; vous pourriez identifier les mesures qui vous toucheraient. Deuxièmement, vous pourriez peut-être ajouter aux exemples qu'on trouve à la page 12 du mémoire de l'ACCAP, le type de transactions inacceptable qui devrait être interdit. Troisièmement, à la lumière de votre expérience aux États-Unis, il aurait peut-être des précédents qui seraient utiles au Canada particulièrement découlant de la *Life Insurance Holding Companies Act*. Je sais que certains commissaires des assurances des États américains ont examiné très attentivement la question des transactions intéressées, des conflits d'intérêts et plus particulièrement des liens entre produit. Nous n'en avons pas discuté ici aujourd'hui, mais à la lumière de votre expérience vous pourriez peut-être nous fournir des documents dans ces domaines.

M. Galt: Nous le ferons avec grand plaisir, monsieur le président.

M. Madden: Merci.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Alors je vous remercie beaucoup, monsieur Galt, pour la présentation de *Sun Life*.

M. Galt: Merci, monsieur le président.

[*Texte*]

The Chairman: We are going to adjourn for two or three minutes or so. Then our next witness will be the Manufacturers' Life Insurance Company.

• 1053

• 1056

The Chairman: We are continuing with our discussion this morning with the Manufacturers' Life Insurance Company. We have Mr. E. Sydney Jackson, President; Mr. Tom Di Giacoma; Jalynn Bennett; and Yves Fortier.

Welcome to our committee.

I expect one of the members of our committee has a conflict of interest here, or almost a conflict of interest. Be that as it may, we will carry on.

Mr. Jackson, we have your brief, of course, and it is being appended to today's minutes. I will ask you to make a relatively brief statement, and then we can open the matter up for questioning.

Mr. E. Sydney Jackson (President, Manufacturers' Life Insurance Company): Thank you very much, Mr. Chairman.

We at the Manufacturers' Life Insurance Company are pleased to have this opportunity to contribute to the discussion on the re-regulation of financial services in Canada. The process is extremely important for the financial service industry, to the continued development of the Canadian economy, and to Manufacturers'. We are encouraged by the government's insight in conducting a comprehensive regulatory review of financial services. This review will integrate the objectives of consumer protection and the economic benefits of competition, innovation, and efficiency.

A fragmented approach to regulation or maintenance of the *status quo* will not address the pressures a company such as Manufacturers' faces. Manufacturers' believes the life insurance industry is well represented by the CLHIA, and we have given our full support to the association's submission.

We support the general thrust of the government's proposals. Our concerns are limited to questions of implementation and business workability.

What do the green paper's proposals mean for financial services in Canada? The opportunities provided in the government's proposals will better equip Manufacturers' to serve its clients' interests. We have a responsiblity, above all, to our policy holders. This means providing modern and innovative products and services, and it also means sustaining an appropriate return for our policy holders' investments. To serve our policy holders we need the flexibility to diversify and the flexibility to access external financing.

[*Traduction*]

Le président: Nous ajournons maintenant pour deux ou trois minutes environ. Nos témoins suivants seront les représentants de la *Manufacturers' Life Insurance Company*.

Le président: Nous poursuivons notre séance de ce matin avec la Compagnie d'assurance-vie Manufacturers' représentée par M. E. Sydney Jackson, son président, M. Tom Di Giacoma, Jalynn Bennett et Yves Fortier.

Bienvenue au Comité.

Je pense que l'un des membres du Comité est en conflit d'intérêts ou presque mais, quoi qu'il en soit, nous allons poursuivre.

Monsieur Jackson, nous avons évidemment reçu votre mémoire qui va être publié en annexe du compte rendu de la séance. Je vais vous demander de faire un exposé relativement bref, après quoi nous pourrons passer aux questions.

M. E. Sydney Jackson (président, Compagnie d'assurance-vie *Manufacturers'):* Merci beaucoup, monsieur le président.

La Compagnie d'assurance-vie *Manufacturer's* est très heureuse de pouvoir contribuer à la discussion portant sur la refonte de la réglementation des services financiers au Canada. Il s'agit d'une initiative extrêmement importante pour toute l'industrie des services financiers, ainsi que pour la protection de la croissance de l'économie canadienne et pour notre propre compagnie. Nous sommes très heureux de ce que le gouvernement ait pris l'initiative de procéder à une analyse globale de la réglementation des services financiers car cette analyse permettra d'intégrer les divers objectifs poursuivis qui sont la protection du consommateur et les retombées économiques de la concurrence, de l'esprit d'innovation et de l'efficacité.

Une étude fragmentée de la réglementation, pas plus que le maintien du *statu quo*, ne permettraient d'atténuer les pressions qui s'exercent à l'endroit du entreprise comme la *Manufacturers'*. Notre compagnie estime que le secteur de l'assurance-vie est bien représenté par l'ACCAV, et nous nous rallions entièrement au mémoire soumis au Comité par notre association.

Nous appuyons l'orientation générale des propositions du gouvernement et nos réserves se limitent à des questions de mise en oeuvre et de facilité d'application.

Que signifient donc les propositions du Livre vert pour l'industrie canadienne des services financiers? Les solutions proposées par le gouvernement aideront mieux la *Manufacturers'* à servir les intérêts de ses clients. Avant tout autre chose, nous sommes responsables à l'endroit de nos assurés, ce qui signifie que nous devons leur offrir des produits et des services nouveaux et modernes, mais également que nous devons garantir à nos assurés un rendement satisfaisant pour leur investissement. Pour pouvoir servir nos assurés, nous devons avoir suffisamment de souplesse pour pouvoir nous diversifier

[*Text*]

Mutuals are presently severely restricted in both of these respects. In fact, present legislation unduly restricts the capacity of companies such as Manufacturers' to diversify our services, maximize our return, and thus serve our policy holders.

Prudent diversification will help ensure solvency and consumer protection. Diversification will also enable companies to offer their clients a wider range of products. Moreover, cross-industry affiliation will result in capital markets with depth and diversity.

We feel it is prudent that we be able to raise external capital to help finance both our core business and any diversified activities. Any capital financing which strengthens the permanent capital base of our company is in our policy holders' interests and in the interest of a strong and stable financial-service industry.

We are concerned that the internationally integrated nature of financial services has not been fully explored in the green paper. We are a Canadian company that does business world-wide. We compete with companies in other jurisdictions and in Canada that have far more flexibility than we do. To maintain Canada's world-wide position and prominence in financial services, maximum international flexibility in Canadian legislation must be allowed.

• 1100

It is also our concern that the proposed legislation will affect our existing international business. The government's proposals should be explored with this in mind.

Finally, as a Canadian company we appreciate the clarification given in the green paper to the residency status of Canadian mutual life companies.

Mr. Chairman, if we are to leave behind one message, it is that a comprehensive regulatory review is critical to the continued development of financial services in Canada. Comprehensive legislation integrates consumer protection and economic benefits and also realizes the realities of cross-sectoral integration. While it is essential that we move in a considered fashion, we should not miss this window of opportunity, and I hope the problems facing your committee right now do not postpone a comprehensive, prompt review of the financial service industry.

Thank you for this opportunity to appear before the committee. We will be pleased to answer any questions.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Jackson.

[*Translation*]

et suffisamment de souplesse aussi pour avoir accès aux sources de financement extérieures.

A l'heure actuelle, les compagnies mutuelles sont extrêmement limitées à ces deux égards et, pour être précis, la loi empêche indûment les compagnies comme la *Manufacturers'* de diversifier leurs services, d'optimaliser leurs bénéfices et, partant de servir au mieux les intérêts de ses assurés.

Une diversification prudente permet d'assurer à la fois la solvabilité de la compagnie et la protection des consommateurs. La diversification permet également aux compagnies d'offrir à leurs clients une gamme plus vaste de produits. Qui plus est, les liens qui unissent les diverses composantes de l'industrie impriment davantage d'envergure et de diversité aux marchés des capitaux.

Il serait prudent, selon nous, de nous permettre d'obtenir des capitaux extérieurs pour financer à la fois notre activité principale et d'autres activités diversifiées. Une capitalisation qui viendrait renforcer l'assiette financière permanente de notre entreprise répondrait parfaitement aux intérêts de nos assurés tout en assurant la vigueur et la stabilité de l'industrie des services financiers.

Nous craignons ici que le Livre vert n'ait insuffisamment tenu compte du caractère d'intégration international des services financiers. Notre compagnie est canadienne, mais elle est active dans le monde entier. Nous sommes en concurrence avec d'autres compagnies à l'étranger comme au Canada, d'autres compagnies ayant beaucoup plus de marge de manoeuvre que nous. Si nous voulons que le Canada conserve sa position sur les marchés mondiaux et son rôle directeur dans celui des services financiers, la Loi canadienne devrait assurer le maximun de souplesse sur le plan international.

Or, nous craignons que la loi proposée n'influe sur nos activités actuelles à l'échelle internationale. Les propositions du gouvernement devraient donc en tenir compte.

Enfin, en tant que société canadienne, nous apprécions les éclaircissements fournis dans le livre vert quant à la résidence des mutuelles d'assurance-vie canadienne.

Pour conclure, monsieur le président, nous tenons à faire valoir qu'il est indispensable de réviser en profondeur la réglementation si nous voulons que les services financiers du Canada poursuivent leur expansion. Une législation exhaustive permettra d'allier la protection des consommateurs à certains avantages économiques et de comprendre également les réalités de l'intégration intersectorielle. Bien qu'il soit essentiel d'agir de façon avisée, nous ne devons pas rater cette occasion. Par ailleurs, j'espère que les problèmes auxquels est confronté le comité ne retarderont pas le lancement d'une revue complète de l'industrie des services financiers.

Nous vous remercions de cette occasion qui nous est donnée de comparaître devant le comité. Nous nous ferons un plaisir de répondre aux questions que vous voudrez nous poser.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Jackson.

[*Texte*]

Before I allow Mr. McCrossan to have a go at you, let me ask you this. You are heavily involved in selling your products in foreign countries. How much do those foreign sales contribute to your employment in Canada?

Mr. Jackson: We estimate that over 1,000 of our employees in Canada are directly working on international operations.

The Chairman: And how many employees do you have in Canada directly?

Mr. Jackson: In our head office we have some 2,300 people and about 45% of them are directly related to international operations.

The Chairman: So in terms of employment the export of financial services is a large employer to Canada?

Mr. Jackson: That is right.

The Chairman: I just wanted that evidence on the record. We have not got it from anywhere else and I thought it was important, in view of your brief and in view of some of the other statements that have been made here, to have that on the record.

Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

You have suggested that the five-and-two rule was too restrictive. You have also suggested that investments in life insurance subsidiaries should not be counted in any restriction. With other financial institutions we have become quite concerned about the so-called double-counting problem, where capital and surplus which guarantee one set of depositors' rights are counted a second time in the parent's surplus.

If your general proposal was accepted, would you be prepared to recognize that any capital and surplus in a subsidiary life company should be excluded from the parent's capital and surplus for reporting purposes?

Mr. Jackson: That gets into a great many issues. I think what you are really concerned about is obviously solvency, and I guess I would like to point out that the insurance companies are unlike the other sectors in the amount they are leveraged. Whereas banks and trust companies have liabilities 20 times their surplus, in the case of our company, according to our published Ottawa statement, it is more like 8 times, and that is on a very conservative basis of reporting our liabilities and our surplus. If we were to take just the excess of market over book on our real estate, which is substantially a surplus investment, that would increase our surplus by another $600 million, and that would bring our multiple down to somewhere around 5.5 or 6 times. So if you look at it in that sense we are a long way from the banks. That is one aspect of risk, and I think that is what we are talking about.

[*Traduction*]

Avant de céder la parole à monsieur McCrossan, j'aimerais vous poser une question. Votre société effectue d'importantes ventes à l'étranger et j'aimerais savoir dans quelle mesure celles-ci contribuent à l'emploi au Canada.

M. Jackson: Selon nos estimations, nos activités internationales sont directement à l'origine de plus mille emplois au Canada.

Le président: Au total, combien avez-vous d'employés au Canada?

M. Jackson: Le siège social compte quelque 2,300 employés, dont environ 45 p. 100 sont directement touchés par nos activités internationales.

Le président: C'est donc dire qu'en terme d'emploi, l'exportation des services financiers créent beaucoup d'emplois au Canada?

M. Jackson: C'est exact.

Le président: Je tenais tout simplement à ce que ces renseignements très importants figurent au compte rendu car vous ne les aviez soulevés ni dans votre mémoire ni dans vos autres déclarations.

Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président.

Vous avez suggéré que deux-et-cinq est trop limitative et que les limites ne devraient nullement s'appliquer aux investissements dans les filiales de société d'assurance-vie. En ce qui a trait aux autres institutions financières, nous sommes maintenant assez inquiets au sujet du problèmes de la soi-disant double comptabilisation, c'est à dire la comptabilisation une deuxième fois au titre de l'excédent de la société mère du capital et de l'excédent représentant la garantie à l'égard d'une gamme de droits conférés aux déposants.

Dans l'éventualité où votre proposition générale était acceptée, seriez-vous disposé à reconnaître le principe selon lequel tous les capitaux et excédents versés à une filiale d'une société d'assurance-vie devraient être exclus du confins de la comptabilisation du capital et de l'excédent de la société mère?

M. Jackson: Cela soulève de nombreuses questions. Il me semble que ce qui vous inquiète c'est la solvabilité et je vous répondrai que les sociétés d'assurance bénéficient d'un ratio de levier qui est différent de celui appliqué aux autres secteurs de l'industrie. En effet, le passif des banques et fiducies représente vingt fois le montant de leur excédent, tandis que pour nous, le ratio est d'environ huit, ce dont témoignent nos données publiées à Ottawa, et ce chiffre a été établi selon les méthodes comptables les plus rigoureuses pour déterminer le rapport entre le passif et l'excédent. Si l'on tient compte de la valeur surestimée de nos biens immobiliés, qui constituent dans une large mesure un investissement excédentaire, cela ajouterait environ six cents millions de dollars à l'excédent, si bien que notre ratio de levier se situerait à environ 5,5 ou 6. Vous voyez donc que la situation des banques est très différente de la nôtre. C'est là un des risques que nous courons et j'ai cru bon de le soulever.

[*Text*]

Another thing I would like to distinguish is the conservatism in how we invest our funds and how we assume risks.

• 1105

Our own company will retain on one life a maximum retention of $5 million. That is 0.5% of our statutory surplus, and much less if you include our hidden reserves. Compare that with what some of the banks have done, where on one loan to one company they will risk their entire surplus. So when you take all those things into account, I would just like to emphasize the great difference between the way we operate and how the other financial services operate.

Having said all that, at the present time I would be very happy to be allowed the 15% and not have double counting, although I must say that intellectually I have some difficulty with the concern of double counting. I think in many instances it is legitimate to have double counting. Any investment we have, any sort of an investment, once we lose it that is a reduction of our surplus. Just because we have that investment in a financial industry, why we cannot have that is . . .

The Chairman: [*Inaudible—Editor*] . . . that is the reason . . .

Mr. Jackson: It is the leverage, and that is why I started out talking from a level of leverage of five times rather than twenty or twenty-five times.

The Chairman: All right. Let us assume you start from a five-time lever. That means you have only 20% of your money in the investment and 80% is somebody else's money. Then you go into that investment and that investment allows you to lever another 15 or 20 to 1. Pretty soon we get back to it and you say my gosh, what do they really have in this thing? And it is nothing.

Mr. Jackson: That is right.

The Chairman: So obviously you can see our concern. Now, is the insurance industry generally only levered at 8 to 1?

Mr. Jackson: I would say 10 to 1 would be typical. Off of the top of my head, I would say the surplus of Canadian companies is a leverage of about 10 to 1.

The Chairman: What are the facts or the legal situation that control that leverage?

Mr. Jackson: There is nothing of that nature at all in the Canadian legislation on the multiple type; in fact it is a matter of some discretion as to what is an appropriate level. Our accounting is not the same as the other industries. For example, if we make a capital profit on a common stock, as we recently have—we made $160 million profit—that is not counted as our capital; we do not throw that into capital. The life insurance accounting says that 15% of that flows through earnings into surplus. You have 15% each year of that, so it is a stabilizing effect.

[*Translation*]

J'aimerais également faire une distinction entre l'approche conservatrice que nous adoptons lorsqu'il s'agit d'investir nos fonds et les méthodes que nous utilisons pour évaluer les risques.

Notre propre société mettra en réserve jusqu'à 5 millions de dollars pour une police. Cela représente 0,5 p. 100 de notre surplus statutaire et beaucoup moins si vous incluez dans le total nos réserves occultes. Or, certaines banques risquent la totalité de leur surplus sur un seul prêt à une société. Lorsque vous tenez compte de tous ces éléments, il ne faut pas oublier qu'il y a énormément de différence entre notre façon de procéder et celle d'autres institutions financières.

Cela dit, je serais très heureux, à l'heure actuelle, d'abandonner la pratique du double comptage si l'on me permettait 15 p. 100; je dois cependant admettre que j'ai du mal à percevoir le double comptage comme un problème. J'estime qu'il est souvent tout à fait légitime de pratiquer le double comptage. Si nous perdons un investissement, cela entraîne automatiquement une réduction de notre surplus. Ce n'est pas parce que cet investissement est placé dans l'industrie financière que nous ne pouvons pas . . .

Le président: [*Inaudible—éditeur*] . . . c'est pourquoi . . .

M. Jackson: Il s'agit du levier financier, c'est pourquoi j'ai parlé d'un ratio cinq fois plus élevé plutôt que d'un ratio de 20 ou 25.

Le président: D'accord. Supposons donc que le ratio soit cinq fois plus élevé. Cela signifie que vous investissez seulement 20 p. 100 de vos capitaux propres et 80 p. 100 de fonds provenant d'ailleurs. Vous faites votre investissement et celui-ci vous permet d'augmenter le levier financier jusqu'à ce qu'il atteigne 15 ou 20 pour 1. Lorsqu'on analyse la chose, on en vient à se demander quelle est votre part de l'investissement. Elle est minime.

M. Jackson: C'est exact.

Le président: Vous voyez donc pourquoi nous sommes préoccupés. L'industrie de l'assurance a-t-elle généralement un ratio de 8 pour 1 seulement?

M. Jackson: Je dirais que le ratio typique est de 10 pour 1. Je crois que le surplus des sociétés canadiennes représente approximativement, un ratio de 10 pour 1.

Le président: Quels sont les faits ou les exigences juridiques qui influencent ce ratio?

M. Jackson: La législation canadienne est silencieuse quant au ratio; les décideurs peuvent fixer, à leur discrétion, le niveau approprié du ratio. Nous avons des méthodes comptables qui diffèrent de celles des autres industries. Par exemple, si nous réalisons des bénéfices en capital sur des actions ordinaires, en fait nous avons réalisé un bénéfice de 160 millions de dollars récemment, cela n'est pas compté comme faisant partie de notre capital. Dans le secteur de l'assurance-vie, les méthodes comptables exigent que 15 p. 100 de ces bénéfices soient

[*Texte*]

We do not have specific rules like that. I think the life insurance industry and I believe the superintendent are more inclined to say—and indeed the technical paper relates to that—that there is an appropriate level of surplus dependent on the types of risks you are assuming.

Let me just put this on the record: I should have said, when I gave the ratios I did . . . I was excluding from that the segregated funds of our company.

The Chairman: Go ahead, Mr. McCrossan.

Mr. Lanthier: A point of order. I have to draw the attention of the committee and of the assistants to the fact that we do not have a quorum now, because we do not have one member of the opposition. It shows only the interests of the opposition.

The Chairman: Are you going to cause me trouble?

Mr. Lanthier: I am sorry, but I think we have to show for the record that the opposition—

The Chairman: My understanding is that Miss Nicholson is just temporarily out of the room, as it is necessary for people sometimes to go temporarily out of rooms. So we are treating her as just temporarily missing.

Mr. Lanthier: Okay.

Mr. McCrossan: Just following up on this, you said you did not have any objection to eliminating the double counting intellectually, although I think you had some feeling that some proportion of the investment in subsidiaries I guess should be counted.

I understand where you are coming from, but having looked at some of the failures we have been examining in the last six weeks, I think the committee would feel far more comfortable if there were a complete exclusion in investments in subsidiaries from the capital and surplus of the parent. Could you see that causing you any difficult in the foreseeable future?

• 1110

Mr. Jackson: It is very hard to forecast. As somebody says, if you are going to forecast, forecast frequently. But yes, I do, depending on just how things go, if there are those four pillars, and depending on whether there are other aspects of the green paper which would allow us to get additional capital. The one real serious problem of a mutual company is that the only capital it gets is internally generated. And if you look then at a broad diversification, we have very serious limitations. But if we are able to raise capital externally, then the double counting is not as serious a problem.

Mr. McCrossan: That brings me to the next question. I understand that you have asked for the right to issue debt as well as preferred equity. I understand what debt is. What is "preferred equity" in a mutual company?

[*Traduction*]

ajoutés au surplus. Cette proportion de 15 p. 100 est la même année après année et cela a un effet stabilisateur.

Nous n'avons pas de règle précise de ce genre. L'industrie de l'assurance-vie et le surintendant sont plutôt enclins à dire, et le supplément technique en parle, que le niveau approprié de surplus est fonction de la nature des risques courus.

Je tiens à réitérer que lorsque je vous ai donné les ratios, j'ai indiqué que c'était tout à fait distinct des réserves de notre société.

Le président: Vous avez la parole, monsieur McCrossan.

M. Lanthier: J'invoque le Règlement. Je tiens à signaler aux membres du Comité et aux adjoints que nous n'avons plus le quorum puisqu'aucun membre de l'Opposition n'est présent. Cela vous montre à quel point l'Opposition s'intéresse à cette question.

Le président: Allez-vous me faire des problèmes?

M. Lanthier: Je regrette, mais je pense qu'il faut signaler pour le compte rendu que l'Opposition . . .

Le président: Je crois savoir que M^lle^ Nicholson s'est absentée quelques minutes comme cela arrive de temps en temps. Elle est temporairement absente.

M. Lanthier: D'accord.

M. McCrossan: Vous nous avez dit que vous ne vous opposez pas à la suppression du double comptage, mais vous semblez penser qu'une certaine partie de l'investissement dans les filiales doit être comptée.

Je comprends votre position mais, après avoir examiné les faillites comme nous l'avons fait ces six dernières semaines, je crois que le Comité préférerait que l'on exclue totalement les investissements dans les filiales du capital et du surplus de la société mère. Est-ce que cela pourrait vous créer des problèmes à l'avenir?

M. Jackson: C'est difficile à dire. Comme quelqu'un l'a dit, si vous devez faire des prévisions, faites-en souvent. Je crois que oui si vous prévoyez qu'il y aura quatre piliers du secteur financier, mais cela dépend dans une certaine mesure des autres propositions du Livre vert qui nous permettraient d'obtenir des capitaux additionnels. Les sociétés mutuelles ont un sérieux problème du fait qu'elles n'ont accès qu'aux capitaux internes. Si vous envisagez une diversification très poussée, nous serons soumis à des restrictions très sérieuses. Mais si nous pouvions obtenir des capitaux sur les marchés, à ce moment-là la suppression du double comptage ne nous poserait pas d'aussi sérieuses difficultés.

M. McCrossan: Cela m'amène à ma prochaine question. Je crois savoir que vous réclamez le droit d'émettre des titres de créance et des actions privilégiées. Je sais ce que sont les titres de créance. Comment une société mutuelle définit-elle les actions privilégiées?

[*Text*]

Mr. Jackson: It is what they have passed in law in Quebec and which, of course, Laurentian which is here, I believe, has already done. That sort of a thing—a preferred issue, and it is a preferred share. So it is permanent capital, and the dividends on it can be a variable rate.

Mr. McCrossan: No voting rights?

Mr. Jackson: No voting rights.

The Chairman: Subordinated for a purpose are they not?

Mr. Jackson: Yes.

Mr. McCrossan: I do not quite understand why. I assume it is just for tax considerations that it would be classed as preferred equity rather than debt. Is that in terms of making it saleable to bring additional money in?

Mr. Jackson: Tom Di Giacoma, would you respond to that?

Mr. Tom Di Giacoma (Ex Vice-President, The Manufacturers Life Insurance Company): The hon. Member, I think, knows that the debt instruments out there are classified as "debt". We have a financial instrument out there designated as "preferred stock". It is payable out of the earnings of a company after tax.

The particular instrument called a preferred stock is a "high-bred" in as much it is equity and has a fixed or floating rate on it. These instruments have been around a long time as permanent capital, both in Canada and the United States. They have come to the fore in the last little while as a method to raise cheaper capital than would a debt instrument.

If you want to get into a debate of what is a preferred, I think we would be here all day, but . . .

The Chairman: But, Mr. Di Giacoma, with respect to what kinds of preferred we allow. Perhaps we might say, in other words, a preferred that has a fixed, say, quarterly-or half-yearly dividend may create different problems than would a preferred which is really a class A type of thing; that is preferred only in the sense that it comes ahead of the common in an ordinary stock company, but is really a non-moving "common" if you know what I mean.

Mr. Di Giacoma: Yes.

Mr. McCrossan: In your brief you have made two points, I guess, about non-resident life insurers' rights in Canada. You have asked that they be given the full rights of Canadian companies in Canada. Similarily, in your summary and in your full brief you have a point that:

> Legislation governing foreign companies operating in Canada be sensitive to possible retaliatory actions.

Obviously, having raised it both in your summary and in your brief, this is of some concern to you. Is it realistic that we could be facing retaliatory actions that would affect your business or affect employment in Canada?

[*Translation*]

M. Jackson: C'est une forme de financement que permet la loi au Québec et dont se sert je crois la Laurentienne. Il s'agit d'une émission d'actions privilégiées. Il s'agit donc de capital permanent prévoyant le versement de dividendes à des taux variables.

M. McCrossan: Il n'y a pas droit de vote?

M. Jackson: Non.

Le président: Ne s'agit-il pas d'actions subordonnées?

M. Jackson: Oui.

M. McCrossan: Je ne comprends pas tout à fait pourquoi. J'imagine que l'on parle d'actions privilégiées plutôt que de titres de créance aux fins de l'impôt. Est-ce que cela rend les émissions plus attrayantes pour les investisseurs?

M. Jackson: Tom Di Giacoma, voulez-vous répondre à cette question?

M. Tom Di Giacoma (ex-vice-président, *The Manufacturers Life Insurance Company):* L'honorable député sait, je crois, que les titres de créance en circulation sont considérés comme un élément du passif. Nous avons en circulation des actions privilégiées. Elles sont remboursables avec les bénéfices de la société, après impôt.

Ces actions privilégiées sont «de haut calibre» en ce sens qu'elles font partie de l'avoir et qu'elles sont assorties d'un taux fixe ou variable. Le Canada et les États-Unis utilisent depuis quelque temps déjà cette façon d'augmenter le capital permanent. Plus récemment, on a constaté que ces instruments permettaient d'obtenir du capital à meilleur marché que les émissions de titres de créance.

Si vous voulez discuter en profondeur des actions privilégiées, nous risquons d'être ici toute la journée, mais . . .

Le président: Monsieur Di Giacoma, nous voulons savoir quels genres d'actions privilégiées sont permises. Par exemple, une action privilégiée assortie d'un taux fixe et de dividendes versés trimestriellement ou aux six mois peuvent créer des problèmes différents comparativement aux actions privilégiées de catégorie A; il s'agit d'actions privilégiées uniquement en ce sens qu'elles sont rachetables avant les actions ordinaires d'une société mais il s'agit en réalité d'une «action ordinaire» stable, si vous me comprenez.

M. Di Giacoma: Oui.

M. McCrossan: Vous soulevez dans votre mémoire deux points au sujet des droits des assureurs-vie non résidents au Canada. Vous réclamez pour eux les mêmes droits qu'ont les sociétés canadiennes. Par ailleurs, dans votre résumé et dans votre mémoire vous dites:

> Que la législation régissant les compagnies étrangères établies au Canada tienne compte de la possibilité de mesures de représailles.

De toute évidence, cette possibilité vous inquiète puisque vous la mentionnez dans votre résumé et dans votre mémoire. Le risque de mesures de représailles qui auraient des répercussions sur votre société et sur l'emploi au Canada existe-t-il vraiment?

[*Texte*]

Mr. Jackson: Yes, I think it is a real danger. There is the Danforth bill in the United States which addresses just that, and it can zing out in any area, of course. But I am sure that the large mutuals in the United States with interests in Canada are watching these affairs and, if their branches in Canada are disadvantaged, I am sure that there will be. We have had real concerns about that in a variety of occurrences in the gas exploration in the United States—a number of things.

Mr. McCrossan: Do you see any indications that the American companies are suggesting retaliatory actions against Canadian life companies in the United States?

Mr. Jackson: I think it is a real fear. I know that they are aware of the aspect. Nobody has threatened me on that but, certainly, I am very very sensitive to it. It would be a disaster for us . . . xxxjoin

• 1115

Mr. McCrossan: Are there any other countries where retaliation is a consideration? The committee is generally aware of U.S. actions in terms of protectionism, but do you operate in other countries where there is a similar threat?

Mr. Jackson: I am not aware of that, no. Some of the countries we are in are very nationalistic, but I am not sure that I have any sense of retaliation. I think my knowledge would limit it to the United States.

The Chairman: Your brief calls for certain limitations on foreign companies coming into Canada where our activities are prohibited in the foreign country. I am looking at page 29 of your brief.

Mr. Jackson: Actually, these three issues on page 29 are just public interests. They are for your protection; they are not necessarily . . . In what we are talking here, if you are referring to the last one, provision be made which would prohibit the use of a foreign subsidiary, that is our foreign subsidiary, to re-enter. In other words, we are just suggesting that it would be appropriate for the Canadian government . . . if we are not allowed to do something in Canada directly that we not be allowed to have a foreign subsidiary that could then come back into Canada and do it. That would just be a way of getting around the law.

So these three things are public interests; they are not in a narrow sense in our interest.

The Chairman: But you think we should have that power included?

Mr. Jackson: Well, we have that. The superintendent now has that, and we sign statements. Whenever we form a life subsidiary in the United States we have to sign undertakings, and one of them is just this sort of a thing.

[*Traduction*]

M. Jackson: Oui, ce danger est réel. Aux États-Unis, le projet de loi Danforth touche justement cette question et il pourrait évidemment avoir des répercussions dans d'autres secteurs. Les grandes sociétés mutuelles américaines qui ont des intérêts au Canada suivent de très près cette question et si leurs filiales canadiennes sont désavantagées, il risque d'y avoir des mesures de représailles. Nous nous sommes inquiétés de cette possibilité à maintes reprises dans le secteur de l'exploration gazière aux États-Unis, par exemple.

M. McCrossan: Avez-vous eu connaissance de sociétés américaines qui auraient réclamé des mesures de représailles contre les sociétés d'assurance-vie canadiennes implantées aux États-Unis?

M. Jackson: C'est une très nette possibilité. Je sais qu'ils sont conscients de la chose. Personne ne m'a menacé de mesures de représailles mais, le cas échéant, nous serions durement touchés. Ce serait un désastre.

M. McCrossan: D'autres pays prévoient-ils prendre des mesures de représailles? Le Comité sait généralement quelles mesures protectionnistes les États-Unis envisagent de prendre, mais votre société est-elle implantée dans d'autres pays qui envisagent eux aussi de telles mesures?

M. Jackson: Je n'en connais pas. Nous avons des bureaux dans certains pays qui sont très nationalistes, mais nous n'anticipons pas de mesures de représailles. En fait, je connais seulement la situation aux États-Unis.

Le président: Dans votre mémoire, vous demandez que les sociétés étrangères qui viennent s'implanter au Canada soient assujetties à certaines restrictions quand nos activités sont interdites chez eux. Je me reporte à la page 30 de votre mémoire.

M. Jackson: En fait, les trois questions soulevées à la page 30 sont des questions d'intérêt public. Il s'agit de mesures de protection et elles ne constituent pas nécessairement . . . Si vous voulez parler du dernier item, qui interdit l'utilisation d'une filiale étrangère de notre société pour obtenir accès à un marché . . . Autrement dit, nous disons que le gouvernement canadien devrait . . . Si une société ne peut s'engager directement dans certaines activités au Canada, il ne faudrait pas permettre à une filiale étrangère de s'adonner à de telles activités au Canada. Ce serait une façon de contourner la loi.

Il s'agit donc de trois questions d'intérêt public qui ne servent pas uniquement nos propres intérêts.

Le président: Mais vous voudriez que ce pouvoir soit inclus?

M. Jackson: Ce pouvoir existe déjà. Le surintendant a ce pouvoir et nous signons des déclarations. Lorsque nous créons une filiale d'assurance-vie aux États-Unis, nous devons signer certains engagements dont un qui couvre des situations de ce genre.

[*Text*]

The Chairman: And what about making sure Canadian regulators audit or have the right to audit foreign companies?

Mr. Jackson: That is the same thing. It just seems to us to be a prudent regulation that the government should have.

Mr. McCrossan: Just following up on that, because that was my next question anyway, you have recommended that Canadian companies be given the power to engage in any activity abroad allowed by the foreign jurisdictions.

I can understand your suggesting that you should be allowed to have a subsidiary abroad which can engage in any activity allowed in that foreign jurisdiction, but surely what you are suggesting involves a lack of control in Canada because you are a Canadian company and you are restricted from doing certain things in Canada. Surely bad operation in the United States or something could pull a company under just as easily. Why would you not want to restrict the operation to, say, a limited liability subsidiary? Why should the Canadian government give you the right, in effect, to do things in your parent company abroad that they are not willing to allow you to do in Canada?

Mr. Jackson: It depends whether those limitations in Canada are for the solvency of the company or just that this is the way you want to arrange things in Canada. If you want to arrange the supervision in such a way in Canada but in the United States it is arranged another way, then we run into real conflicts.

I agree with you, Mr. McCrossan, that we would be very much helped if we could form a subsidiary in the United States and do all of our business there that way.

We operate 99% throughout the world as a branch. So far as I am concerned, in the future more and more of our operations outside of Canada are going to be done through subsidiaries, just so you do not get the double regulation of the Canadian authorities and the American, which often are in conflict and you just get tied up and you cannot be competitive.

However, as a mutual company we just cannot go out and raise capital to do all of these things. So it will take us some considerable time to get a significant subsidiary in the United States that would have the capital and the size to do these other things. Therefore we have to make this committee very aware of the problems if you impose such a thing as saying that all commercial loans have to be done through a schedule C bank. If that was the decision of this committee I am not sure I would be very happy with it but I could live with it in Canada, but it would be just a disaster to say we cannot do commercial loans in the United States when other people can, and that we would have to do it through a bank. And if we had to do that through a Schedule C bank that was in the United States, it would be very, very difficult for us.

[*Translation*]

Le président: Et qu'en est-il du pouvoir qu'ont les responsables canadiens de la réglementation de faire la vérification des états des sociétés étrangères?

M. Jackson: C'est la même chose. Il me semble que c'est un règlement que le gouvernement canadien devrait prendre par prudence.

M. McCrossan: Dans la même foulée, et ça devait de toute façon être ma prochaine question, vous recommandez que les sociétés canadiennes soient autorisées à mener toute activité à l'étranger qu'autorisent les gouvernements de ces pays.

Je comprends pourquoi vous réclameriez l'autorisation d'avoir une filiale à l'étranger qui s'adonnerait à toute activité permise dans ce pays, mais ce que vous proposez implique que le Canada abandonne une partie de son contrôle du fait que vous êtes une société canadienne et que certaines activités vous sont interdites au Canada. Une société pourrait aussi facilement se trouver en difficulté si elle avait des activités plus judicieuses aux États-Unis. Pourquoi rejetteriez-vous des restrictions qui vous permettraient de créer uniquement une filiale à responsabilité limitée? Pourquoi le gouvernement canadien devrait-il vous donner le droit de vous adonner à certaines activités à l'étranger par l'entremise de votre société mère alors qu'elle ne vous permet pas pareilles activités au Canada?

M. Jackson: Il faut d'abord savoir si le Canada impose ces restrictions pour protéger la solvabilité de la société ou s'il s'agit uniquement de mettre en place une structure jugée préférable pour le Canada. Si vous voulez établir un régime de surveillance au Canada qui serait différent du régime américain, à ce moment-là nous aurions de sérieux conflits.

Je suis d'accord avec vous, monsieur McCrossan, lorsque vous dites qu'il serait préférable que nous créions une filiale aux États-Unis qui s'occuperait de nos activités là-bas.

La quasi-totalité de nos opérations dans le monde se fait par l'entremise de filiales. Je suis convaincu, pour ma part, qu'à l'avenir une plus forte proportion de nos opérations à l'extérieur du Canada sera menée par des filiales et il faut donc éviter qu'il y ait double réglementation au Canada et aux États-Unis, réglementation qui serait parfois incompatible et qui nous empêcherait d'être compétitifs.

En tant que société mutuelle, nous ne pouvons pas obtenir les capitaux nécessaires sur les marchés pour réaliser toutes ces choses. Il nous faudra donc un certain temps pour mettre sur pied une filiale aux États-Unis qui aurait le capital et la taille voulus pour entreprendre de nouvelles activités. Nous tenons donc à sensibiliser le Comité aux problèmes qui surviendront si vous nous imposez certaines restrictions, par exemple que tous les prêts commerciaux doivent être faits par une banque de l'annexe C. Si le Comité prenait pareille décision, je n'en serais pas très content mais je pourrais m'en accommoder au Canada; mais ce serait un désastre si le Comité nous interdisait d'accorder des prêts commerciaux aux États-Unis, sauf par l'entremise d'une banque, alors que d'autres peuvent le faire. Et si nous devions procéder par l'entremise d'une banque de l'annexe C située aux États-Unis, cela nous poserait de graves problèmes.

[*Texte*]

• 1120

Mr. McCrossan: You are not suggesting unlimited powers then, you are suggesting that anything that was allowed in a foreign jurisdiction the superintendent approved of. In other words, you are willing to submit yourself to the discipline of the superintendent.

Mr. Jackson: I think the Minister and the superintendent should have a great deal of power. I am very concerned if the Parliament of Canada passes a mass of detailed laws. First of all, I think the financial environment is changing so rapidly that they would be outdated very quickly; and also, for ourselves in particular, when we are subject to them throughout the whole world, because we are operating as a branch, it can be very, very difficult for us. I would like to see a fair number of discretionary powers to the Minister and the superintendent. I know that is a risk if it is poorly recommended, and of course it also something on a Monday morning he can be criticized on for his decision last week.

My own personal view is that there would be some help in this situation if there were an industry advisory committee to help both the Minister and the superintendent in coming up with recommendations and advising them on whether this is appropriate, on what is happening out in the world and what the real problems are.

Mr.McCrossan: Just one final question, Mr. Chairman, and I will let other members in.

It has been suggested with other financial institutions that the supervisory authorities should be able to stipulate the value of real estate held for solvency purposes. You have mentioned that you have a substantial excess of market over book. Do you have any objection in principle to the Superintendent of Insurance being able to come in and basically look over your shoulder and say, you are holding the value of that building too high, it should be written down?

Mr. Jackson: No, I think that is a legitimate power. I would be surprised if he did it. I would like to have the right to appeal, but nevertheless I think it is quite appropriate that he have the ability to step in. As I say, I think the superintendent has to have the power, when he sees something he really does not like, of stepping in and saying stop and desist; and then we will sit down and discuss it. But I think it is appropriate that in certain cases there be a right to appeal.

The Chairman: Mr. Lanthier.

M. Lanthier: Merci.

Nous avons quorum. J'en suis heureux.

The Chairman: Well, it appears that I have most of the problems solved, Mr. Jackson. Thank you for coming before us.

Oh, do you have a question, Mr. Johnston?

[*Traduction*]

M. McCrossan: Vous ne préconisez donc pas des pouvoirs illimités. Vous proposez simplement qu'il conviendrait de reconnaître toutes les transactions qui sont autorisées dans un domaine de compétence étranger mais qui ont reçu l'approbation du surintendant. En d'autres termes, vous êtes disposés à vous plier aux décisions du surintendant.

M. Jackson: Personnellement, j'estime que le ministre et le surintendant devraient avoir énormément de pouvoirs. Si le Parlement canadien adopte toute une série de lois bien précises, je crains que cela ne crée des problèmes. Vous savez, l'environnement financier évolue tellement rapidement que ces lois risquent de devenir désuètes sitôt adoptées. Qui plus est, la situation est susceptible de devenir fort complexe en ce qui nous concerne plus particulièrement puisque ces lois nous régissent à travers le monde du fait que nous sommes une succursale. Il conviendrait que le ministre et le surintendant jouissent de plus de pouvoirs. Si la recommandation était mal formulée, cela présenterait, bien entendu, un certain risque. Il ne faut pas oublier non plus qu'on peut très bien le critiquer le lundi matin pour une décision prise la semaine précédente.

D'après moi, il serait utile de mettre sur pied un comité consultatif au sein de l'industrie dont le rôle serait d'aider le ministre et le surintendant à formuler des recommandations sur les mesures appropriées à prendre et à les tenir au courant de la situation dans le monde ainsi que de la nature réelle des problèmes.

M. McCrossan: J'ai une dernière question à poser, monsieur le président, avant de donner la parole aux autres membres.

D'autres institutions financières ont recommandé que les organismes de surveillance soient habilités à fixer la valeur des biens immeubles servant de garantie. Vous nous avez dit que vous déteniez énormément de biens en garantie dont la valeur avait été fixée à un montant supérieur à la valeur aux livres. Est-ce que vous seriez contre le fait d'habiliter le surintendant des assurances et à réclamer une réduction de l'évaluation?

M. Jackson: Non, je pense que ce serait tout à fait légitime. Cela m'étonnerait cependant s'il procédait de la sorte. Il faudrait également prévoir une procédure d'appel, mais je pense néanmoins qu'il serait tout à fait approprié que le surintendant ait le droit d'intervenir. Si le surintendant jouissait de ce pouvoir, il pourrait intervenir, mettre fin à une situation qui lui déplaît et nous pourrions ensuite en discuter. Je maintiens cependant qu'il importe d'avoir une procédure d'appel dans certains cas.

Le président: Monsieur Lanthier.

Mr. Lanthier: Thank you.

I am happy to note that we have a quorum.

Le président: Eh bien, monsieur Jackson, j'ai un peu l'impression que vous nous avez réglé tous nos problèmes. Je vous remercie d'être venu comparaître devant nous.

Avez-vous une question à poser, monsieur Johnston?

[*Text*]

Mr. Johnston: I am sorry I arrived late, Mr. Chairman. Did Mr. Jackson have the opportunity of discussing the disadvantages that his company would suffer if the *status quo* were maintained? Is that on the record?

The Chairman: No.

Mr. Johnston: Could you comment on that, Mr. Jackson? It is referred to in your material.

Mr. Jackson: I guess a lot of the disadvantages are in the future. I see the financial service industry changing dramatically. And if we are limited to what we can do now, I see serious difficulties. I think the financial service industry is becoming more and more international, and I see throughout the whole world a blurring of the lines between various institutions, so I think we have to have that freedom to act. There are, of course, the investment restrictions which we think are out of date.

Jolynn.

Ms Jolynn Bennett (Investment Vice-President, Canadian Equities, The Manufacturers Life Insurance Company): One of my concerns would be that I would see that this industry is disadvantaged at this time point in time, particularly the mutualized life insurance companies, in terms of restrictions around access to external capital. I am sure that Tom Di Giacoma will want to pick up on that. But that is a serious disadvantage at this stage under the existing legislation.

Mr. Johnston: Would you see the answer necessarily as being comprehensive legislation of the kind we are looking at, or would a rifle approach, in your judgment, be more appropriate at this point?

• 1125

Mr. Jackson: Our submission is based on the strong feeling that it should be comprehensive.

Mr. Johnston: Not comprehensive; you would prefer a rifle approach which would deal with the problems of your industry, and especially mutual life insurance companies, as opposed to the *status quo.

Mr. Jackson: Oh, gosh, yes. We do not like the *status quo.*

Mr. L. Yves Fortier, Q.C. (Member, Board of DIrectors, Manufacturers' Life Insurance Company: Partner, Ogilvy, Renault): You are looking at legislation, Mr. Chairman, which has been on the books without having been amended substantially for more than 50 years. If only to keep abreast of the same chances which are afforded the banks every 10 years to bring forward their suggested changes and have them considered, I would say it is imperative that there be introduced not just "rifle" suggestions and legislation but an overall revamping of the life insurance legislation.

Mr. Johnston: The life insurance legislation?

Mr. Fortier: That is what we are talking about right now.

[*Translation*]

M. Johnston: Je suis désolé d'être en retard, monsieur le président. M. Jackson a-t-il eu l'occasion de discuter des inconvénients qu'aurait à subir sa société si l'on maintenant le statu quo? Cette discussion figure-t-elle au compte rendu?

Le président: Non.

M. Johnston: Pouvez-vous nous donner votre opinion là-dessus, monsieur Jackson? Vous y faites allusion dans votre documentation.

M. Jackson: Eh bien, bon nombre de ces inconvénients risquent de se produire dans l'avenir. L'industrie des services financiers évolue très rapidement. À mon avis, nous ferons face à d'énormes problèmes si on nous impose des restrictions dès maintenant. L'industrie des services financiers revêt de plus en plus un caractère international et les distinctions entre les diverses institutions s'estompent de plus en plus. C'est pourquoi nous avons besoin de cette liberté d'action. N'oublions pas non plus les restrictions sur les investissements qui sont, d'après nous, tout à fait désuètes.

Jolynn.

Mme Jolynn Bennett (vice-présidente des investissements, *Canadian Equities, The Manufacturers Life Insurance Company):* À mon avis, ce sont les sociétés mutuelles d'assurance-vie qui sont les plus défavorisées à l'heure actuelle pour ce qui concerne les restrictions sur l'accès aux capitaux provenant de l'extérieur. Tom Di Giacoma se fera un plaisir de vous expliquer cette affaire dans les détails. Les dispositions de la loi actuelle nous créent de gros problèmes.

M. Johnston: Quelle serait d'après vous la meilleure solution? La loi globale que nous envisageons ou bien une approche ponctuelle?

M. Jackson: Nous préconisons l'approche globale dans notre mémoire.

M. Johnston: Au contraire, vous préconisez l'approche ponctuelle pour régler les problèmes de votre industrie et surtout ceux des sociétés mutuelles d'assurance-vie et cela, par opposition au statu quo.

M. Jackson: Mon Dieu oui, vous avez raison. Nous n'aimons pas le statu quo.

M. L. Yves Fortier, c.r. (membre du conseil d'administration, *Manufacturers' Life Insurance Company:* associé, Ogilvy, Renault): La loi dont vous êtes saisi, monsieur le président, est en vigueur depuis plus de 50 ans et n'a jamais été remaniée à fond. Je pense par conséquent qu'il conviendrait de ne pas apporter uniquement des modifications ponctuelles à la Loi sur l'assurance-vie, mais plutôt de la remanier complètement comme d'ailleurs cela se fait pour les banques tous les 10 ans.

M. Johnston: Vous parlez de la Loi sur l'assurance-vie?

M. Fortier: C'est ce dont nous parlons.

[*Texte*]

Mr. Johnston: I appreciate that, but we are looking at a much more comprehensive package of reform than simply life insurance.

Mr. Fortier: Which we favour wholeheartedly.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Jackson, for your comprehensive assistance in our understanding.

Our next witness is the Excelsior Life Insurance Company. Our witnesses for the Excelsior Life Insurance Company are Mr. Mike Stephen, President, Mr. John Stubbs, Vice-President and General Counsel for Excelsior.

We have your brief and we are appending it to today's submissions. We would appreciate it if you could give us a very short opening statement.

Mr. Michael Stephen (President, Excelsior Life Insurance Company): Thank you, Mr. Chairman, for the opportunity to appear before this committee to present comments on the proposals for discussion of the regulation of Canadian financial institutions; the green paper.

We have set out in our written brief, filed with your committee, Mr. Chairman, that Excelsior is a Canadian-incorporated stock company which draws all its income from the sale of life, health, and annuity products to Canadians. Essentially all its investments are in Canadian securities and Canadian real estate.

Some 25 years ago control of the shares of Excelsior Life was acquired by Aetna Life and Casualty of Hartford. Excelsior has always been and still is managed by Canadians. There are approximately 1,000 Canadians who manage and operate Aetna companies in Canada. There are only two non-Canadian officers. The investment policies, the products, the marketing strategies are determined in Canada and are implemented through Canadian operations.

We are also active members and participants in industry associations; that is, the Canadian Life and Health Insurance Association. I believe this committee heard from representatives of our association earlier in the week.

One of the major concerns we have is that under the recent amendments in the banking laws, Excelsior Life is treated as an affiliate of a foreign bank. Thus some important investment powers can only be exercised after a consent order is obtained under the Bank Act. In our view this situation unfairly restricts Excelsior's ability to compete in our core businesses. Our association agrees with this and sees it as a very serious problem.

[*Traduction*]

M. Johnston: Je sais bien, mais la réforme que nous envisageons ne touche pas que l'assurance-vie.

M. Fortier: Et nous vous appuyons complètement.

Le président: Je vous remercie, monsieur Jackson, de nous aider à mettre la lumière sur cette question.

Nos témoins suivants sont M. Mike Stephen, président; et M. John Stubbs, vice-président et principal conseiller de la société *Excelsior Life Insurance Company*.

Nous avons reçu votre mémoire et nous allons l'annexer aux témoignages d'aujourd'hui. Nous vous saurions gré de nous faire quelques brèves observations liminaires.

M. Michael Stephen (président, *Excelsior Life Insurance Company):* Merci, monsieur le président, de nous avoir invités à comparaître devant le Comité pour soumettre nos vues sur les projets de réglementation des institutions financières canadiennes, votre Livre vert.

Nous avons expliqué dans notre mémoire que nous avons remis au Comité, monsieur le président, que la société Excelsior est une société à capital-actions, constituée sous le régime des lois du Canada et dont tous les revenus proviennent de la vente de l'assurance-vie, de l'assurance-maladie ainsi que des rentes à des Canadiens. Notre portefeuille de placements est en majeure partie constituée de titres canadiens et de biens immeubles canadiens.

Les sociétés *Aetna Life* et *Casualty of Hartford* ont pris le contrôle de la société *Excelsior Life* il y a quelque 25 ans. Cependant, ce sont toujours des Canadiens qui administrent la société. Nous comptons quelque 1,000 directeurs canadiens de sociétés Aetna au Canada. Seuls deux directeurs ne sont pas canadiens. Les politiques de placement, les produits et les stratégies de commercialisation destinés au Canada sont élaborés au Canada.

Nous jouons également un rôle actif au sein des associations de l'industrie dont nous sommes membres, comme par exemple, l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie et santé. Je crois savoir que vous avez reçu plus tôt cette semaine le témoignage de représentants de notre association.

Un des principaux aspects qui nous préoccupent pour ce qui concerne les modifications apportées dernièrement à la Loi sur les banques consiste en ceci que la société *Excelsior Life* est maintenant considérée comme une filiale de banque étrangère. Ceci signifie qu'il faut d'abord obtenir un décret de consentement en application de la Loi sur les banques avant d'exercer certains pouvoirs de placement de la plus haute importance. À notre avis, cela restreint indûment la capacité d'Excelsior de livrer concurrence dans son domaine. Notre association est d'accord avec nous sur ce point et y voit également un problème très grave.

[*Text*]

• 1130

Mr. Chairman, for a couple of moments, let me try to describe our understanding of how the Bank Act came to apply to Excelsior Life and some of the effects of this development.

Our parent company, Aetna Life and Casualty, although primarily concentrated in the United States, operates in a number of countries around the world. Its principle business activity is insurance. In terms of Canadian dollars, its assets are about $70 billion. It has approximately 360 subsidiaries.

In 1984 one of these subsidiaries sought and was granted the right to incorporate a limited purpose bank in the State of New Jersey. This bank is not a bank under U.S. federal bank laws. Its operations are restricted to taking term deposits, entering into certain lending activities, and providing trust and investment and correspondent depository institutions. This New Jersey company would be described as a trust company if it were incorporated in Canada.

Because New Jersey does not have a trust companies act, the incorporation must take place under New Jersey's Bank Act.

At the beginning of 1985, Mr. Chairman, this non-bank bank had capital of $2 million and one deposit of $100,000. In the words of the lawyers, the principle business goal for this new institution was to seek a grandfather position to ensure that the Aetna organization in the U.S. would not suffer a competitive disadvantage if the laws changed.

Regrettably, this defensive stuff in the United States has tainted Canadian operations. Excelsior Life no longer can exercise all the investment powers it formerly enjoyed under the Canadian and British Insurance Companies Act, powers which its competitors continue to enjoy, without first seeking approval of the Inspector General of Banks and the Minister of State for Finance.

In our view this is wrong. We believe it to be a misinterpretation of the law. Further, we believe it is undue discrimination against a company such as ours and is particularly prejudicial to those Canadians who place their premiums with us and expect their investments for the future will be given equal treatment with other insurance companies.

Because Excelsior Life is now considered to be an indirect investor of a foreign bank, its ability to grow and expand within the provisions of the existing laws and regulations for insurance companies is severely constrained.

I would like to list a few of these constraints for you.

We cannot acquire a property and casualty company, an insurance agency, a mutual fund company, an investment counselling firm, make additional investments in one of our financial service subsidiaries, without prior consent order of the Governor in Council.

[*Translation*]

Monsieur le président, j'aimerais prendre un instant pour vous expliquer comment d'après nous, les dispositions de la Loi sur les banques s'appliquent à la société *Excelsior Life* et les conséquences qui en découlent.

Notre société-mère, *Aetna Life and Casualty*, exerce surtout des activités aux États-Unis mais compte également des filiales dans d'autres pays. Les assurances constituent sa principale activité. Son avoir s'élève à quelque 70 milliards de dollars canadiens. Elle compte quelque 360 filiales.

En 1984, l'une de ces filiales a demandé et obtenu le droit d'ouvrir une banque à activité limitée dans l'État du New Jersey, laquelle n'est pas soumise à la législation bancaire fédérale américaine. En effet, elle se limite à accepter des dépôts à terme, à consentir certains prêts et à offrir des services de fiducie, de placement et de correspondance. Au Canada, cette société du New Jersey serait considérée comme une société de fiducie.

Mais comme l'État du New Jersey n'a pas de loi sur les sociétés de fiducie, cette société a dû être constituée sous le régime de la loi sur les banques de cet État.

Au début de 1985, cette banque non-banque disposait d'un capital de 2 millions de dollars et d'un dépôt de 100,000$. D'après les avocats, le principal but de cet nouvel établissement était d'acquérir des droits de manière à s'assurer que l'organisation Aetna aux États-Unis ne souffrirait pas d'inconvénient sur le plan concurrentiel si la loi changeait.

Malheureusement, les activités canadiennes ont subi le contrecoup de cette approche défensive aux États-Unis. En effet, la société Excelsior Life n'est plus habilitée à exercer tous ses pouvoirs de placement que lui conférait la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques. Mais ses concurrents continuent de jouir de ces droits et ne sont pas obligés d'obtenir l'approbation préalable de l'inspecteur général des banques et du ministre d'État aux Finances.

A notre avis, c'est très mauvais pour nous. Nous y voyons une mauvaise interprétation de la loi. Nous croyons en outre qu'il s'agit d'une forme de discrimination indue à notre endroit, qui porte préjudice aux Canadiens qui s'assurent auprès de notre société et s'attendent à voir leurs placements traités sur le même pied que chez n'importe quelle autre société d'assurances.

Mais comme on considère maintenant la société Excelsior Life comme un investisseur indirect d'une banque étrangère, elle subit de graves restrictions au niveau de son expansion en application de la législation sur les sociétés d'assurance.

Permettez-moi de vous énumérer quelques-unes de ces restrictions.

Nous ne sommes pas habilités à acquérir une société d'assurance générale, une agence d'assurance, une société d'investissement, une entreprise de conseils en matière de placements, ni à effectuer des investissements supplémentaires dans une de nos propres filiales de services financiers sans avoir obtenu l'approbation préalable du gouverneur en conseil.

[*Texte*]

Mr. Chairman, we are really puzzled and concerned why a longstanding Canadian organization, operating in Canada for the benefit of Canadians, should be placed in such a handicap merely because of some technical structuring of the banking laws in our country.

The Aetna organization worldwide is not in the business of banking, in Canada or elsewhere. It is not our intention at this time to become involved in the business of banking. We are not interested in the opportunities, such as they may be, to enter banking.

Recent events in our country underscore this longstanding bias, in our point of view. If our parent company is in the business of near banking it is in the trust business. Now, many Canadian companies are in the insurance and trust business and are supervised by their respective regulatory authority. In its worldwide operations, Aetna is called upon to comply with a variety of different legal requirements. Aetna is scrupulous in meeting these obligations. In observing the laws affecting one of the Aetna's affiliated companies, that is, the laws of New Jersey requiring the use of the word bank, the activities of Excelsior Life in our country are seriously handicapped.

The Chairman: I am told that you could buy a subsidiary; that you are confusing the provisions of the Bank Act with the provisions of the Canadian and British Insurance Companies Act.

Mr. Steven: I am sorry, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Madden, perhaps, could explain the problem.

Mr. Madden (Researcher): We may be confused as well. Perhaps it is just a matter of clarification. What we hear you saying is that under sections of the Bank Act, the *Definitions* section, because you are associated with a group of foreign-owned companies in the United States, there are limitations imposed on what you can do in Canada in terms of investments in other financial institutions. You can invest 10% as opposed to 30%. I that the area that creates confusion for us is where, in your brief, you give as examples the permitted subsidiaries under the Canadian and British Insurance Act, P and C, mutual companies, etc. Our understanding is that, under that act you are eligible to invest in subsidiaries, 50%-plus up to 16 2/3% of your assets; that the Bank Act limitations are in addition to that. In other words, we understand you are limited to the 10% under the Bank Act and you object to it. We understand that.

• 1135

What we are confused about is in your brief you give as an example of those limitations, limitations on permitted subsidiary investments. And our question really is this: Are you saying you have to go to the Inspector General of Banks to get

[*Traduction*]

Monsieur le président, nous ne comprenons vraiment pas pourquoi une organisation canadienne aussi vieille que la nôtre, qui exerce ses activités au Canada au profit des Canadiens, pourrait subir de tels inconvénients du simple fait que l'on décide d'apporter quelques modifications d'ordre technique à la structure de la législation bancaire chez nous.

L'organisation Aetna à travers le monde n'exerce aucune activité bancaire, ni au Canada ni ailleurs. Nous n'avons aucunement l'intention à l'heure actuelle de nous lancer dans le domaine des banques. Nous n'avons pas du tout envie de profiter de quelque occasion que ce soit pour pénétrer ce marché.

Les événements qui se sont produits récemment au Canada confirment notre position. Les seules activités quasi bancaires de notre société-mère sont des activités financières. Il y a énormément de sociétés canadiennes qui exercent des activités dans le domaine des assurances et de la fiducie et qui sont régies par l'organisme de réglementation compétente. Comme la société Aetna exerce ses activités à travers le monde, elle doit se plier à diverses exigences légales. Aetna a toujours veillé à remplir toutes ses obligations. Comme la législation de l'État du New Jersey nous oblige à utiliser le terme banque pour définir une de nos activités, cela nous met des bâtons dans les roues pour ce qui concerne nos activités au Canada.

Le président: Que je sache, vous pouvez toujours acheter une filiale. Il semble que vous ayez confondu les dipositions de la Loi sur les banques avec les dispositions de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques.

M. Stephen: Je suis désolé, monsieur le président.

Le président: M. Madden pourra peut-être éclaircir la situation.

M. Madden (recherchiste): Nous sommes peut-être tout ausssi confus. Vous prétendez que des limites sont imposées à vos activités au Canada pour ce qui concerne vos investissements dans d'autres institutions financières en application de l'article des définitions de la Loi sur les banques, du fait de votre association avec un groupe de sociétés étrangères aux États-Unis. Vous pouvez investir 10 p. 100 par opposition à 30 p .100. Là où nous voyons une certaine confusion pour nous, c'est l'endroit où, dans votre mémoire, vous donnez en exemple les filiales qu'autorise la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, les compagnies d'assurance générale, les compagnies d'assurance mutuelle, etc . . . D'après notre entendement, cette loi vous autorise à investir, dans les filiales, 50 p. 100 et en plus, jusqu'à concurrence de 16-2/3 p. 100 de votre actif; c'est-à-dire que les limites imposées par la Loi sur les banques viennent s'ajouter à cela. En d'autres termes, nous comprenons que la Loi sur les banques vous oblige à vous en tenir à 10 p. 100 et vous vous opposez à cela. Nous comprenons cela.

Ce que nous comprenons pas tout à fait, c'est que dans votre mémoire, vous donnez comme exemple de ces limites celles qui sont imposées pour ce qui est des investissements permis dans les filiales. Et notre question est donc la suivante: vous voulez

[*Text*]

permission to invest in subisidaries permitted under the Insurance Act?

Mr. Stephen: That is correct,sir. That is exactly what we are saying, and that has been confirmed to us.

Mr. Madden: All right, thank you.

The Chairman: Carry on.

Mr. Stephen: Counsel has just pointed out that it is item 307, Non Application of Foreign Investment Review Act. It is there.

Mr. Chairman, we, as Canadians are not prepared to define what we really mean by "banking" when used in Canada. However, we are prepared to say to international financial organizations what we think banking means in other parts of the world. We tell them that, if they operate in Canada and one of their financial service affiliates uses the word "bank" or "banking" in its label, it will be treated in Canada as a foreign bank.

Now many foreign-controlled financial organizations operating outside of Canada have become banks or affiliates of banks. Thus, their Canadian operations will be supervised by the Inspector General of Banks. Is this what was intended?

It obviously will invite retaliation against all Canadian companies which now enjoy freedom to grow and prosper abroad. Canadian insurance companies have made substantial gains in the U.S. market and in market share and profitability in a country where the environment has been more hospitable. If Canada is to do business abroad to export its financial services, skills and knowledge, it must give recognition to this fact. Otherwise, it will exclude or limit many foreign-owned corporations from entering or continuing to do business in Canada. Under these conditions, Canadians exporting financial service to other countries can expect to be accorded equal treatment.

In summary, Mr. Chairman, Excelsior Life Insurance Company and the Aetna Canada organization merely want to be able to compete and to have the opportunity to grow and to provide profitable and valued services in the Canadian marketplace on an equal basis with our other competitors.

Thank you for your kindness in listening to us, Mr. Chairman. We would be pleased to try to field any questions which any of the members or you may have.

The Chairman: Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: I would like to start off with two different ways of looking at the same problem. First of all, do you have any indication that you would be turned down by either the Minister of State or the Inspector General as a result of this

[*Translation*]

dire que vous êtes obligés d'aller obtenir la permission de l'inspecteur général des banques pour pouvoir investir dans des filiales, investissement par ailleurs permis en vertu de la Loi sur les assurances?

M. Stephen: C'est exact, monsieur. C'est exactement ce que nous disons et cela nous a même été confirmé.

M. Madden: Parfait, merci.

Le président: Continuez.

M. Stephen: Notre conseiller vient tout juste de souligner que c'est le paragraphe 307, Non-application de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. C'est là.

Monsieur le président, nous, Canadiens, ne sommes pas prêts à définir ce que nous entendons par «opération bancaire» au Canada. Cependant, nous sommes prêts à dire aux établissements financiers internationaux ce qui constitue une «opération bancaire» ailleurs au monde. Nous leur disons que s'ils s'installent au Canada et qu'une de leur filiale offrant des services financiers se serve du mot «banque» ou «bancaire» dans son nom, cette entreprise sera traitée au Canada comme une banque étrangère.

A vrai dire, beaucoup d'établissements financiers appartenant à des intérêts étrangers et fonctionnant à l'extérieur du Canada sont devenus des banques ou des filiales de banque. Donc, leurs opérations canadiennes seront surveillées par l'inspecteur général des banques. Était-ce là l'intention?

Il est évident que nous encourageons alors que soient prises des mesures de rétorsion contre toutes les sociétés canadiennes qui, à l'heure actuelle, ont l'entière liberté de croître et prospérer à l'étranger. Les compagnies canadiennes d'assurances ont réalisé des bénéfices substantiels aux États-Unis et y ont accaparé une part du marché et une part des profits qu'on peut faire dans un pays où le climat a toujours été plus hospitalier. Si le Canada veut faire affaire à l'extérieur et exporter ses connaissances, aptitudes et services financiers, il faut reconaître ce fait. Sinon, beaucoup de sociétés appartenant à des intérêts étrangers se verront exclues du marché canadien ou se verront imposer des limites lorsqu'elles voudront s'installer ici ou continuer d'y faire affaire. Dans ces conditions, les Canadiens qui exportent des services financiers à l'étranger peuvent s'attendre à subir le même traitement.

En résumé, monsieur le président, *Excelsior Life Insurance Company* et Aetna Canada veulent tout simplement pouvoir fonctionner de façon concurrentielle et avoir l'occasion de croître et de fournir des services importants et profitables sur le marché canadien en combattant à armes égales avec nos autres concurrents.

Merci d'avoir eu la bienveillance de nous écouter, monsieur le président. Nous serons heureux d'essayer de répondre à toutes questions que les membres du Comité voudraient nous poser.

Le président: Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: J'aimerais tout d'abord commencer en décrivant deux façons d'aborder le même problème. Tout d'abord, vous aurait-on fait savoir que vous seriez frappés d'interdiction soit par le ministre d'État, soit par l'inspecteur

[*Texte*]

technicality, as you call it? Or is it just a technicality, and they have indicated that it is business as usual in Canada?

Mr. Stephen: Mr. McCrossan, without going into a great deal of detail, the question we raise is why should we even go through the technicality as an incorporated Canadian company? That is the issue really. Why should we be pressed to do something that our competitor is not obliged to do, merely if it is a technicality. If it is a mere technicality, Mr. McCrossan, we have to ask ourselves, Why is it there?

Mr. McCrossan: Then let me go to the other extreme and suggest that it was not a technicality. Let us assume that Aetna parent owned a full-scale . . . well, let us assume they own Citibank which is a clearly identifiable bank in the States. Would you then feel differently? It is now not a technicality, but your parent owns a full-scale bank. Do you feel the same way? I ask that because you seem to me to be coming down the middle.

Mr. Stephen: No, I think . . .

Mr. McCrossan: At that point you are willing to accept restrictions, or do you still feel . . .

Mr. Stephen: Absolutely! Yes. I think there is no doubt about that. If the Etna organization, world-wide, owned Citibank, that has much greater impact on the national Canadian need to preserve its financial integrity and financial solvency, as well as its strength in the Canadian environment.

Mr. McCrossan, we object to a restrictive wording of the law which, inadvertently or advertently, seriously damages our ability to grow in the Canadian marketplace.

• 1140

Now, we hope it was done unintentionally. I think we have submitted a draft proposal to your committee. I suggest that maybe your advisers take up with our legal people after these meetings so that we do not get too technical.

The Chairman: We have already done some of that. We are going to take it up again with them as a result of your brief. Our original opinion was that this really did not affect you, but we are going to be doing that again. I have asked our staff to make sure that is followed up with the Department of Justice to find out where we stand on it. Obviously if there is a problem we will be recommending a change that makes some sense.

Mr. Stephen: Mr. Chairman, in the interest of time, because I know you have such a tight schedule, we would be very anxious to talk to any of the members or you privately to give some of the additional background.

[*Traduction*]

général à cause de ce détail technique, pour employer votre expression? Ou s'agit-il tout s'implement d'un détail technique et vous ont-ils fait savoir que vous pouviez fonctionner sans entraves au Canada?

M. Stephen: Monsieur McCrossan, sans entrer dans tous les détails, la question que nous soulevons est la suivante: pourquoi devrait-on être obligés de passer par la formalité de la constitution d'une compagnie canadienne? C'est là la véritable question. Pourquoi veut-on nous obliger à faire quelque chose que même notre concurrent n'est pas obligé de faire, même s'il s'agit d'un détail technique. Il s'agit d'une simple formalité, monsieur McCrossan, il nous faut nous demander pourquoi elle existe.

M. McCrossan: Permettez-moi d'aller à l'autre extrême et de dire que ce n'était pas une simple formalité. Disons que Aetna est propriétaire, disons, de la Citibank qui est une banque facilement identifiable aux États-Unis. Vos sentiments seraient-ils alors différents? Il ne s'agit plus d'une simple formalité, mais votre société-mère est propriétaire d'une véritable grosse banque. Avez-vous les mêmes sentiments? Je vous pose la question ainsi car vous me semblez partager la poire en deux.

M. Stephen: Non, je crois . . .

M. McCrossan: À ce moment-là, êtes-vous prêt à accepter des restrictions ou croyez-vous toujours . . .

M. Stephen: Absolument! Oui. Je crois qu'il n'y a aucun doute à ce propos. Si Aetna était propriétaire de Citibank, les réperussions sont beaucoup plus importantes au niveau du besoin national ou canadien qu'il y a de préserver son intégrité et sa solvabilité financière sans parler de toute sa force dans le milieu canadien.

Monsieur McCrossan, nous nous opposons au libellé trop restrictif de la loi qui, par inadvertance ou autrement, entrave sérieusement nos possibilités de croissance sur le marché canadien.

Nous osons espérer que cela a été fait par inadvertance. Je crois que nous avons proposé une ébauche à votre Comité. Peut-être que vos conseillers pourraient rencontrer nos avocats après ces réunions de façon ce que nous ne formalisions pas trop l'affaire.

Le président: Nous avons déjà fait du travail en ce sens. Nous allons leur en parler encore, à la suite de votre mémoire. À l'origine, nous étions d'avis que cela ne vous touchait pas vraiment, mais nous allons revoir la question. J'ai demandé à notre personnel d'en assurer le suivi avec le ministère de la Justice pour savoir ce qu'il en est. De toute évidence, s'il y a un problème, nous recommanderons une modification raisonnable.

M. Stephen: Monsieur le président, le temps presse, je sais que vous avez un horaire chargé, et je propose donc que nous discutions de la question avec n'importe quel député de votre Comité, ou avec vous-même, en privé si vous voulez plus de renseignements.

[*Text*]

The Chairman: Well perhaps after you could speak to Mr. Madden again, who was talking to you about it.

Mr. Stephen: We would be very pleased to do that.

The Chairman: He has spoken to counsel to the industry and is not quite sure you are right on this. So we can straighten that up later. Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: I have not seen your technical proposals. You are suggesting a way of changing the acts so that clearly what Aetna owns in New Jersey would not be regarded as a full bank in Canada. Is that the gist of it?

Mr. Stephen: That is the gist of it.

Mr. McCrossan: Okay, thank you. You raised the possibility of foreign retaliation if we do not create a more equal or level playing field in Canada. As you know, the country is considering right now whether it should enter into a series of enhanced trade negotiations with the United States. Previous witnesses have suggested they would like to see the life insurance industry at the top of the list for some sort of sectoral trade arrangement. Do you support or oppose that view, notwithstanding that your points about the restrictions in your operations in Canada . . .

Mr. Stephen: As opposed to what, sir? As opposed to . . . ?

Mr. McCrossan: Sorry. It has been suggested that here is an industry where we have been very close to having free trade arrangements, although there are a number of irritants, which you pointed out, and that as a priority the government should look at possibly negotiating a clear trade arrangement that would entrench that free access to each other's markets, or reciprocal access. Is it your view that such an entrenchment would be welcomed both in Canada and in the United States?

Mr. Stephen: My personal view, Mr. McCrossan, is that our Canadian-owned industry stocks and mutual companies have done extremely well on an international scale, with particularly good results and good returns in the U.S. We have to be very sensitive to that as it affects the Canadian operations of those companies. You heard from the other presenters today, both Sun Life and Manufacturers' Life, where they had very vibrant and very successful operations in the U.S. Anything we would enter into, either nationally internationally, that may damage that would ultimately be reflected in Canadians getting less than what is presently the case. So my sense is that emotionally and intellectually, yes I can support that easily. It is very important.

Conversely, anything we do as we reorder or reregulate our own financial services industry . . . I think we would be excessively naive not to bear the fact of our own experience in the U.S.; specifically, it is very critical that we do not damage

[*Translation*]

Le président: Peut-être pourriez-vous en parler à nouveau à M. Madden, tout à l'heure; vous lui en avez déjà parlé.

M. Stephen: Nous serions très heureux de le faire.

Le président: Il a consulté des avocats et des représentants de l'industrie et il n'est pas sûr que vous ayez raison à ce propos. Nous pourrons donc démêler tout cela tout à l'heure. Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Je n'ai pas encore vu vos propositions «techniques». Vous proposez une modification aux lois afin qu'il soit très clair que ce qui appartient à Aetna au New Jersey ne serait pas traité comme une véritable banque au Canada. Est-ce là l'essentiel de l'affaire?

M. Stephen: C'est l'essentiel.

M. McCrossan: Parfait, merci. Vous avez soulevé le spectre des mesures de rétorsion à l'extérieur de nos frontières si nous n'établissons pas des règles du jeu un peu moins partiales en faveur du Canada. Comme vous le savez, notre pays se demande à l'heure actuelle s'il devrait commencer une série de négociations sur le libre-échange avec les États-Unis. Quelques témoins qui vous ont précédés nous ont fait comprendre qu'ils aimeraient bien voir l'industrie de l'assurance-vie tout en haut de la liste des accords sectoriels. Êtes-vous pour ou contre cette idée, nonobstant vos arguments concernant les restrictions qui vous sont imposées au Canada . . .

M. Stephen: Par opposition à quoi, monsieur? Par opposition à . . . ?

M. McCrossan: Désolé. Certains nous ont fait valoir que voici une industrie où nous sommes venus tout près du libre-échange quoique vous ayez attiré notre attention sur quelques grains de sable dans les rouages en nous disant que le gouvernement devrait, prioritairement, étudier la possibilité de négocier un accord commercial clair et net qui garantirait cet accès libre et réciproque au marché des deux pays. À votre avis, de telles garanties seraient bienvenues et au Canada et aux États-Unis.

M. Stephen: Personnellement, monsieur McCrossan, je crois que les compagnies d'assurances canadiennes, qu'elles soient à capital-actions ou mutuelles, ont très bien réussi à l'échelle internationale, et que les résultats ont été particulièrement bons aux États-Unis. Il nous faut être très sensible à cela surtout dans la mesure où cela touche les opérations canadiennes de ces compagnies. Vous avez entendu d'autres exposés aujourd'hui notamment ceux de la *Sun Life* et de la *Manufacturers' Life* et ces deux compagnies vous ont dit que leurs affaires marchaient assez bien aux États-Unis, merci. Toute mesure nationale ou internationale que nous pourrions adopter et qui pourrait nuire à cet état de fait signifierait tout simplement que les Canadiens en obtiendraient moins que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Donc je crois bien que je suis en faveur ce genre de choses sur le double plan sentimental et intellectuel. C'est très important.

Aussi, tout ce que nous ferons pour remettre de l'ordre dans notre propre industrie de services financiers ou même pour en changer les règlements . . . Je crois que nous serions naïfs à l'extrême de ne pas tenir compte de notre propre expérience

[*Texte*]

what to date . . . And there are irritants of our company going into the U.S.; it is not all as easy as one might think. We have to be very careful that we do not damage what basically can be termed as a fairly hospitable business environment.

Mr. McCrossan: You raised one potential irritant if we go ahead with the proposals. Are there other practical irritants now, because you are a subsidiary of foreign owners, that affect your operations in Canada that you think we should be looking at?

Mr. Stephen: The investments in oil and gas, newspapers and broadcasting—there is no practical thought in our minds that we would like to do that. There are some irritants, but those are minor compared to the issue we raised before your committee today. In our view those are minor.

Mr. McCrossan: Okay. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Lanthier.

• 1145

M. Lanthier: Je vais poser ma question à une seule compagnie d'assurance, parce que ce n'est peut-être pas directement rattaché à l'étude du Livre vert. Cependant, dans l'intérêt du consommateur, je crois qu'il est opportun de vous poser la question pendant que vous y êtes.

Le consommateur peut facilement évaluer comparativement la concurrence qui existe entre les trois autres piliers des institutions financières. C'est-à-dire qu'il peut juger si le taux d'intérêt lui est plus favorable dans une banque que dans l'autre. Quand il achète des valeurs mobilières, il peut voir s'il a un meilleur rendement en suivant les conseils d'un courtier plutôt que ceux d'un autre. Il peut aussi calibrer les commissions qu'il paie de part et d'autre. Il est aussi facile de comparer dans le cas des compagnies de fiducie.

Quand il s'agit des compagnies d'assurance, des produits d'assurance, il est extrêmement difficile pour le consommateur moyen de comparer un produit à un autre. Il y a toujours quelques petites différences qui sont naturellement montées en épingle par les vendeurs. Il est très rare qu'on puisse comparer un produit directement à un autre, à moins d'avoir un esprit d'analyse très poussé ou d'être actuaire. Il existe peut-être de la concurrence d'une compagnie à l'autre, mais je ne crois pas que le consommateur soit capable de la voir.

Croyez-vous qu'il serait opportun que notre groupe de travail, qui s'occupe du Livre vert, recommande au surintendant des assurances ou à quelque organisme de réglementer une base d'assurance que le consommateur pourrait comprendre sans difficulté? Par exemple, un plan d'assurance-vie aurait la même base qu'un autre plan d'assurance-vie. De cette façon, le consommateur pourrait voir pourquoi il paie un supplément. Dans le cas des taux d'intérêt, on a obligé les compagnies de financement à dévoiler le vrai taux d'intérêt en

[*Traduction*]

aux États-Unis; plus précisément, il est de la plus haute importance de ne pas nuire à quelque chose qui jusqu'à ce jour . . . et il y a tous ces détails irritants pour notre compagnie qui fait affaire aux États-Unis; ce n'est pas aussi facile de s'y installer qu'on pourrait le croire. Il nous faut faire très attention de ne pas nuire à un climat d'affaires au demeurant relativement accueillant.

M. McCrossan: Vous avez parlé d'une chose qui pourrait constituer un certain obstacle si nous devions adopter ces propositions. Y a-t-il, sur le plan pratique, d'autres détails irritants qui existent maintenant et qui, parce que vous êtes filiale d'un propriétaire étranger, nuisent à votre fonctionnement au Canada et que nous devrions étudier, toujours à votre avis?

M. Stephen: Les investissements en pétrole et en gaz, les journaux et la radiotélédiffusion . . . du côté très pratique de ces questions, il n'y a rien là que nous voudrions toucher. Ce sont des détails irritants, bien sûr, mais qui sont mineurs comparés aux questions que nous avons soulevées ici aujourd'hui. À notre avis, ce sont des détails.

M. McCrossan: Parfait. Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Lanthier.

Mr. Lanthier: I am only going to ask my question of one insurance company, because it may not be directly related to the green paper. However, in the interests of the consumer, I believe that it is appropriate to ask you this question while you are here.

A consumer can easily assess the relative competition that exists between the three other pillars of the financial world. He can decide if a rate of interest is better for him in one bank than in another. When he buys securities, he can see which broker's advice gives him the best return on his money. He can also assess the commissions that he pays to one person or another. It is also easy to draw comparisons between trust companies.

When it comes to insurance companies, and insurance products, it is extremely difficult for the average consumer to compare one with another. There are always slight differences which are naturally made much of by salesmen. It is very unusual to be able to compare one product directly with another, unless you are extremely analytical or an actuary. Perhaps there is competition between companies, but I do not think that the consumer sees it.

Do you think that it would be appropriate for our task force, which is dealing with the green paper, to recommend to the Superintendent of Insurance, or to another agency, that they regulate some basic insurance so that the consumer can compare them without difficulty? For example, a life insurance plan would have the same basis as any other life insurance plan. In this way, the consumer could see why he was paying a supplement. In the case of interest rates, we have obliged finance companies to reveal the true rate of interest in

[*Text*]

vigueur au lieu d'indiquer le taux d'intérêt mensuel, quotidien ou même horaire. Croyez-vous qu'il serait opportun d'établir une réglementation pour aider le consommateur à comparer une police d'assurance à une autre?

Mr. Stephen: You raise an extremely important issue. I will respond as precisely as I can.

The basic difference in the life insurance product is that it tends to be somewhat more complicated than a simple deposit or a GIC. So you have a comparison of a rather complicated long-term, in most cases, contractual transaction with a short-term. So that is the basis of it. The product itself is different.

We would welcome any movement by the regulatory authority to simplify the language. Our own company has been for many years a proponent of simplifying the language. The problem I have as an operational person is that I have to accept the need to simplify the language of the legal requirements of a province or the country. That whole process is quite complicated. If you are looking for a recommendation from a tradesman, that issue is a very major task in itself, for your committee to try to tackle that; though it is extremely important, because in the final analysis it is the consumer who ought to be protected. The transaction should be simplified.

So I am very much in favour of that. The difficulty is that you are dealing with issues that will position this country for the next 30 or 40 years, and I think the point you raise is a subset of those and is best taken up with perhaps a committee of government and our own association. But it is an issue you raise, and a very valid one.

M. Lanthier: D'ailleurs, c'est ce que je disais. Le but du Comité est de porter cela à l'attention de quelqu'un d'autre et non pas de se charger de l'étudier. A ce moment-là, on serait inondés.

Merci beaucoup, monsieur le président.

The Chairman: I want to thank you for coming to us and presenting your brief, Mr. Stephen and Mr. Stubbs. As I said, it will be appended to today's proceedings.

• 1150

The meeting is adjourned until 3.30 this afternoon, when our first witness will be the Mutual Life Assurance Company of Canada.

AFTERNOON SITTING

• 1532

The Chairman: Our first witness this afternoon in our continuing study of financial institutions is the Mutual Life Assurance Company. Jack Masterman is the President and Chief Operating Officer. He is accompanied by John Panabaker, Chairman; Claude Gingras, Vice-President and General Counsel; and David McIntosh, Treasurer.

[*Translation*]

effect, instead of indicating the monthly, daily or hourly rate of interest. Do you think that it would be appropriate to set down regulations that would assist the consumer in comparing one insurance policy with another?

M. Stephen: C'est une question extrêmement importante. J'essaierai d'être aussi précis que possible.

Le problème de la police d'assurance est qu'elle est plus compliquée qu'un simple dépôt ou un CPG. En effet, il faut comparer une transaction à long terme, surtout contractuelle, qui est assez compliquée, avec une autre transaction à court terme. Voilà la difficulté; le produit lui-même est différent.

Nous serions heureux de toute réglementation visant à simplifier le langage. Ma propre compagnie le propose depuis longtemps. Il faut simplifier les textes, tout en respectant les exigences juridiques de la province ou du pays. C'est un processus compliqué. Étant du métier, je vous dis que ce serait un travail énorme pour votre comité; mais c'est un travail extrêmement important car, en dernière analyse, il faut protéger le consommateur. Il faut simplifier la transaction.

Alors je suis pour, décidément. La difficulté, c'est que vos décisions nous régiront pendant les 30 ou 40 années à venir, et la meilleure solution serait peut-être d'établir un comité fédéral qui travaillerait avec des représentants de notre association. Mais votre préoccupation est très valable.

Mr. Lanthier: That is what I meant. The goal of this committee is to bring this to the attention of someone else, and not to take on the study itself. If we tried to do so, we would be snowed under.

Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Monsieur Stephen, monsieur Stubbs, je vous remercie d'avoir comparu et d'avoir fait un exposé. Comme je l'ai dit, votre mémoire sera annexé au compte rendu de la réunion.

La séance est levée jusqu'à 15h30, auquel moment notre premier témoin sera la Compagnie Mutuelle d'assurance-vie du Canada.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Nous poursuivons cet après-midi notre étude des institutions financières au Canada; nos premiers témoins sont des représentants de la Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie. Nous accueillons M. Jack Masterson, président du conseil d'administration et président directeur général, M. John Panabaker, président, M. Claude Gingras, vice-président et conseiller général ainsi que M. David McIntosh, trésorier.

[*Texte*]

Gentlemen, we have your brief and your submissions. It is our practice to append these to today's proceedings, and we would ask you to make two or three comments about the serious concerns you have for our inquiry and then leave the matter open to questioning.

Mr. Masterman.

Mr. Jack Masterman (President and Chief Operating Officer, Mutual Life Assurance Company of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman.

Mutual Life of Canada is a strong supporter of the green paper and the nine principles enunciated by the Minister. We do have some concern with the technical supplement, however. We feel the green paper was a very refreshing document. It addressed the issues as though it were a long-range planning document. We would urge that the process continue despite the fact that there have been some unfortunate incidents in the financial services world. I believe they should be put in proper historical perspective and we should still be focusing on the need for change within the financial services world. We believe legislation should be designed not only to enable but also to encourage healthy innovation and competition.

Mutual Life of Canada has been moving in recent years to a broader range of products. We believe our field force can deal with the public in the sense of broad financial planning. Our intention for the future is to offer the public a most unique distribution system, as opposed to the type of system offered by banks and trust companies: an individual agent properly supported by technology, carrying the broader products along with them.

In addition to wide diversification in product spectrum and services, we are also spread very widely geographically. Our 1,100-plus agents reside in over 400 communities in Canada, despite the fact that they operate out of 73 branch offices; and they service not only the communities in which they reside but also the neighbouring ones. For example, in our Grand Prairie agency consisting of some 18 agents, there are 11 different communities in which those 18 agents reside and they service a wide range from there.

• 1535

The mutuals are widely-held organizations. We believe they offer a most unique type of structure in the financial services world, particularly in the life insurance, allowing the potential clients to deal with either the policyholder-owned type of company or the stockholder-owned type of company. Certainly we would urge a level playing field in order that the mutuals can continue to be a viable operation. We believe that the

[*Traduction*]

Messieurs, nous avons reçu votre mémoire et vos commentaires. Conformément à notre façon de procéder habituelle, nous annexerons ces documents au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui. J'aimerais donc vous demander de nous dire quelques mots sur vos principales préoccupations en ce qui a trait au Livre vert; les membres du Comité vous poseront ensuite des questions.

Monsieur Masterman.

M. Jack Masterman (président du conseil d'administration et président-directeur général, La Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie): Merci beaucoup, monsieur le président.

La Mutuelle du Canada appuie fermement le Livre vert et les neuf grands principes qui y sont énoncés par le ministre. Cependant, le supplément technique nous préoccupe un peu. À notre avis, le Livre vert est un document fort intéressant qui aborde les diverses questions comme s'il s'agissait en fait d'un document de planification à long terme. En dépit des malheureux incidents qui se sont produits dans le monde des services financiers, nous vous exhortons à poursuivre ce processus de planification et d'étude. En effet, nous croyons que ces incidents devraient être étudiés dans le contexte historique approprié et qu'il faut continuer à se pencher sur la nécessité d'apporter des changements dans le domaine des services financiers. À notre avis, toute mesure législative devrait viser non seulement à permettre mais également à promouvoir une concurrence et des innovations saines dans ce secteur.

La Mutuelle du Canada cherche depuis quelques années à offrir une gamme plus variée de produits et de services. Nous croyons que nos agents sont en mesure de proposer aux intéressés des services généraux de planification financière. Nous avons l'intention d'offrir au public un système de distribution unique en son genre, un système qui serait bien différent de celui qui est offert par les banques et les sociétés de fiducie: nos agents, qui disposeraient des ressources techniques nécessaires, offriraient à leurs clients une vaste gamme de produits.

En plus de diversifier la gamme de ses produits et de ses services, la Mutuelle du Canada est représentée dans presque tous les coins du pays. Notre compagnie, même si elle ne compte que 73 bureaux régionaux, emploie plus de 1,100 agents qui vivent dans quelque 400 localités du pays; ils offrent leurs services dans leur localité et dans les localités avoisinantes. Par exemple, notre bureau de Grande Prairie emploie 18 agents qui vivent dans 11 localités différentes; ces agents offrent leurs services dans la localité où ils vivent et dans les localités avoisinantes.

Les compagnies mutuelles d'assurance sont des sociétés à grand nombre d'actionnaires. À notre avis, la structure de ces compagnies est unique en son genre dans le monde des services financiers, et particulièrement dans le monde de l'assurance-vie, car elle permet aux clients éventuels de choisir le type de compagnie avec laquelle ils feront affaire: compagnie appartenant aux assurés ou compagnie appartenant à des actionnaires. Les compagnies mutuelles d'assurance ne pourront demeurer

[*Text*]

mutual structure, by its nature, provides less motivation and less opportunity for self-dealing.

As to the issues as far as Mutual Life is concerned, we are concerned about the limitations placed upon the Mutual Life diversification. We are encouraged by the green paper wherein the Minister suggested there should be a level playing field; on the other hand, we feel that the playing field defined within the technical paper is far too narrow.

Second, our broadening of our product line, moving heavily into savings and annuities, and investments through the annuity product, has called for a different type of asset. And on the technical paper definition of commercial lending, Mutual Life Assurance Company of Canada would have 13% of its assets in that type. We believe they are legitimate assets; they properly support the broadened liabilities. We would urge that the process be continued for life companies, so that we not have to deal through Schedule C banks in that regard because there are some problems of structure.

Third and finally, we believe that the technical paper has several shortcomings with respect to the definition of directors which are proposed.

We are open for questions, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes. On questions, Mr. Riis.

Mr. Riis: Just the one question, Mr. Chairman. The paper makes it clear that you would prefer not to be required to go the route of the Schedule C bank. You mentioned that would cause some structural problems. Could you elaborate for us just what some of those difficulties for you would be?

Mr. Masterman: It may relate in part to the self-dealing between the Mutual Life and the Schedule C bank on the one hand; but moreover, if the mutuals are constrained to 2% of assets in the Schedule C bank and we are operating this type of annuity market, in no time at all the commercial lending we would have in our Schedule C bank would cause our capital base to rise beyond the 2% limit that would be imposed upon us. And then there is the problem of the practical dealing.

Mr. Riis: Yes.

The Chairman: I was wondering if you could perhaps get into the question of capital. It has been suggested to us that the mutual companies would like some method of being able to raise capital the same as a stock company can, with respect to the sale of a type of preferred share. Have you any comments with respect to that problem or suggestion?

[*Translation*]

des opérations viables que si le gouvernement établit des «règles du jeu» identiques. Nous sommes d'avis que la structure de ces compagnies, de par sa nature, n'invite pas aux transactions intéressées ni ne les facilite.

Passons maintenant aux diverses questions qui sont abordées dans le Livre vert. Nous nous préoccupons des limites imposées à la diversification que la Mutuelle du Canada pourrait apporter à ses services. Nous avons été fort heureux de constater que, dans le Livre vert, le ministre proposait d'établir des règles du jeu identiques; cependant, nous sommes d'avis que ces règles du jeu telles, qu'elles sont définies dans le supplément technique, sont beaucoup trop restreintes.

En raison de l'élargissement de notre gamme de produits—forte participation aux secteurs de l'épargne et des rentes, et placements à même le compte des rentes—nous avons dû diversifier nos éléments d'actifs. D'après la définition de prêts commerciaux proposée dans le document technique, 13 p. 100 des éléments d'actifs de la Mutuelle du Canada feraient partie de cette catégorie. À notre avis, il s'agit d'éléments d'actifs parfaitement légitimes; ils couvrent adéquatement l'extension de nos éléments de passifs. Nous vous exhortons donc à assurer le maintien du processus en place pour les compagnies d'assurance-vie car, si nous devions procéder par l'entremise des banques de l'Annexe C, certains problèmes de structure seraient créés.

Enfin, nous croyons que le document technique comporte plusieurs lacunes en ce qui a trait à la définition des administrateurs.

Monsieur le président, nous sommes maintenant disposés à répondre à vos questions.

Le président: Très bien. M. Riis posera la première question.

M. Riis: Je n'ai qu'une question à poser, monsieur le président. Vous indiquez clairement dans votre mémoire que vous préféreriez ne pas être obligé de procéder par l'entremise des banques de l'Annexe C; en effet, vous signalez que cela causerait certains problèmes au niveau de la structure. Pourriez-vous nous donner un peu plus de détails sur les problèmes qui seraient ainsi causés?

M. Masterman: Ces problèmes pourraient en partie porter sur des transactions intéressées entre la Mutuelle du Canada et une banque de l'Annexe C; de plus, si les mutuelles d'assurance sont limitées à des placements de 2 p. 100 dans une banque de l'Annexe C et que nous soyons présents sur le marché des rentes, en très peu de temps, en raison des prêts commerciaux relatifs à notre banque de l'Annexe C, nos capitaux dépasserait le plafond de 2 p. 100 qui nous serait imposé. De plus, toutes sortes de problèmes pratiques seraient créés par ce règlement.

M. Riis: Je vois.

Le président: J'aimerais vous demander de nous dire quelques mots sur la question du capital. Certains nous ont dit que les mutuelles d'assurance aimeraient qu'on leur permette de se procurer les fonds nécessaires de la même façon que les sociétés par actions, soit en vendant un type quelconque d'actions privilégiées. Que pensez-vous de cette proposition?

[*Texte*]

Mr. Masterman: This is partly the Quebec pattern that we were talking about. We believe that the capital base may well be the constraint to growth of a mutual company in the distant future. Right now, the life companies and the mutuals included are quite strongly capitalized; yet, with their movement into different types of products, it may well be that there would be some capital constraint. Unless that opportunity to issue preferred shares were opened up to the mutuals, it would constrain them considerably.

The Chairman: The green paper talks about percentage of assets in subsidiaries, but a number of us have been concerned that although we talk assets, what we should be really talking is capital, and what of your capital and surplus should be allowed into a subsidiary. Obviously, that capital and surplus would then not be available to support the prime function of the company. Have you put your mind to that problem at all?

• 1540

Mr. Masterman: Yes, we believe diversification should take place, for two reasons. On the one hand, it should be a good investment for the existing policy holders. In that context, perhaps there is reason to believe it should be related to the assets themselves, like any other good investment. On the other hand, we believe it is of great benefit to the customer to have offered a broader range of products.

As far as relating the limit to surplus as opposed to assets is concerned, I think there may be some good theoretical argument in support of the surplus side of the coin. I do not think there is a precedent for a limitation based on some function of surplus on any other type of investment.

Mr. Attewell: I wanted to ask about private placements, if you might just explain the degree to which you are into them, their nature, your possible concerns about the legislation as you see it, how it might impact on this sector of your business.

Mr. D. MacIntosh (Vice-President, Finance, and Treasurer, Mutual Life Assurance Company of Canada): About the reference Mr. Masterman made to the extent of the involvement of our assets currently as might be defined in commercial loans, obviously there are some definitional questions as to exactly what is included. But what we refer to as our private placement operation has quite a range. Some of the assets would be debenture issues that perhaps support a real estate project; perhaps a shopping centre development, for example, that is sold to only two or three large institutional investors. In other cases, and increasingly in the last few years, we have been moving more directly into lending to, I would say, medium-size companies. This is secured lending in the sense that it is considered to be eligible under the current regulations, but it may be secured in some cases by real estate, it may be secured in some cases by plant and equipment. So there is quite a variety.

[*Traduction*]

M. Masterman: Je crois que toute cette question porte particulièrement sur la situation qui existe au Québec. À notre avis, il est fort possible que la question du capital gêne un jour ou l'autre la croissance des mutuelles d'assurance. Pour l'instant, les compagnies d'assurance-vie et les mutuelles d'assurance ont des capitaux propres très importants; cependant, au fur et a mesure qu'elles diversifient leur gamme de produits, il se pourrait que leurs capitaux s'en trouvent limités. En effet, à moins qu'on ne leur permette d'offrir des actions privilégiées, les mutuelles d'assurance pourraient fort bien éprouver de graves problèmes en matière de capital.

Le président: Le Livre vert parle du pourcentage de leur avoir total que les compagnies pourraient investir dans des filiales; cependant, nombre d'entre nous nous demandons s'il ne faudrait pas plutôt parler de capital, et du pourcentage du capital et du surplus qui pourrait être investi dans une filiale. Evidemment, ce capital et ce surplus ne pourraient à ce moment-là plus être utilisés pour le rôle principal de la compagnie. Avez-vous étudié la question?

M. Masterman: Oui, nous croyons qu'il devrait y avoir diversification, et ce, pour deux raisons. D'une part, il s'agirait-là d'un bon placement pour les assurés. Dans ce contexte, peut-être a-t-on raison de croire que ce type de placement, comme tout autre bon placement, devrait être établi en fonction des éléments de l'actif. D'autre part, nous croyons que le client profitera vraiment d'un meilleur choix de produits.

Pour ce qui est de la question d'établir le plafond en fonction du surplus plutôt qu'en fonction de l'actif, je crois qu'on pourrait avancer de bons arguments théoriques en faveur d'un pourcentage fondé sur le surplus. À ma connaissance, le surplus n'est pas utilisé comme critère pour d'autres types d'investissements.

M. Attewell: Je voulais vous poser une question en ce qui a trait aux placements privés. Pourriez-vous nous dire quelques mots à cet égard? Par exemple, quel pourcentage de vos placements sont des placements privés? De quelle sorte de placements s'agit-il? Dans quelle mesure les règlements proposés pourraient-ils influer sur ce type d'activité?

M. D. MacIntosh (vice-président, division des Finances, et trésorier, La Mutuelle du Canada, Compagnie d'assurance sur la vie): Tout à l'heure M. Masterman vous a parlé du pourcentage de notre actif qui était actuellement utilisé pour ce qu'on pourrait appeler des prêts commerciaux; évidemment, ce pourcentage dépend dans une large mesure de ce qu'on entend par prêts commerciaux. Nos placements privés prennent diverses formes; dans certains cas, il pourrait s'agir d'obligations non garanties utilisées pour financer un projet immobilier, comme la construction d'un centre commercial, un projet auquel ne participeraient que deux ou trois importants investisseurs institutionnels. Parfois, et cela s'est produit de plus en plus souvent au cours des dernières années, nous offrons des prêts à des compagnies de taille moyenne. Il s'agit de prêts garantis qui sont admissibles aux termes des règlements en vigueur; ces prêts peuvent être garantis par des biens

[*Text*]

The other type of investment that perhaps we might be precluded from would be certain investments, for example, in health-related organizations—hospitals, health science centres, and so on—that are really issued in a way that could be included within that definition in the technical supplement.

Mr. Attewell: So you have quite a significant portfolio in this?

Mr. MacIntosh: Yes, within that range of private placements as we define them, excluding things like the hospital bonds and so on, it would be about $500 million, which is getting close to 10% of our assets right now.

Mr. Attewell: And this portfolio I guess would be classified as commercial loans under the draft legislation?

Mr. Masterson: That is correct.

Mr. MacIntosh: That would be our understanding.

M. Lanthier: En page 7, au sujet des conflits d'intérêts, vous parlez d'un code de déontologie. Ce matin on a demandé qu'il soit déposé, si c'était possible, pour aider le Comité. Serait-ce possible?

M. C. Gingras (vice-président et conseiller général, La Mutuelle du Canada, Compagnie d'assurance sur la vie): Nous en avons apporté une copie pour cela.

M. Lanthier: Est-il possible de la déposer pour le bénéfice du Comité?

M. Gingras: Certainement.

M. Lanthier: Merci, monsieur le président.

The Chairman: The only other matter I was concerned about was a question about your business in the United States. Do you have much in the way of foreign business in Mutual Life?

Mr. Masterman: As far as liabilities are concerned?

The Chairman: In policies and so on.

Mr. Masterman: We have a reinsurance operation in the United States. It has been in operation since 1928. I believe at the moment our U.S. assets in our reinsurance operation would amount to around $5 to $6 million, where our total base is about $6.5 billion. In addition to that we are connected with Association Life of Milwaukee. We acquired that company about three years ago, and Association Life represents an investment on the part of Mutual Life of around $20 million at this stage.

• 1545

The Chairman: And do those two foreign subsidiaries then come within the technical paper's suggestion for investment in foreign subsidiaries?

[*Translation*]

immobiliers ou des installations. Comme vous le voyez, ces placements privés peuvent varier.

Il se pourrait également, compte tenu de la définition énoncée dans le supplément technique, que nous ne soyons pas autorisés à faire certains types de placements dans des organisations du domaine de la santé, comme les hôpitaux et les centres de sciences de la santé.

M. Attewell: Vous avez donc un portefeuille assez important dans ce domaine?

M. MacIntosh: Oui, si l'on exclut les obligations pour les hôpitaux et des choses de ce genre, nos placements privés, selon la définition que nous leur donnons, représentent environ 500 millions de dollars, soit près de 10 p. 100 de notre actif total.

M. Attewell: Aux termes de la mesure législative proposée, ces placements feraient partie des prêts commerciaux?

M. Masterson: C'est exact.

M. MacIntosh: C'est ce que nous avons compris.

Mr. Lanthier: On page 7, in your paragraph on conflicts of interest, you mention a code of ethics. This morning we asked other witnesses to give us a copy of their code of ethics so that the committee could read it. Do you think you could leave us a copy of your own code?

Mr. C. Gingras (Vice-Chairman and General Counsel, Mutual Life of Canada Insurance Company): Yes, we brought a copy of it with us today just for that purpose.

Mr. Lanthier: Do you think you could leave it with us?

Mr. Gingras: Certainly.

Mr. Lanthier: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: La seule autre question qui me préoccupe un peu est celle de vos intérêts aux États-Unis. Est-ce que votre compagnie traite beaucoup d'affaires à l'étranger?

M. Masterman: Parlez-vous du passif?

Le président: Je parle de contrats d'assurance et de choses de ce genre.

M. Masterman: Nous avons, aux États-Unis, un service de réassurance qui a été mis sur pied en 1928. Je crois qu'en ce moment les éléments d'actifs de ce service s'élèveraient à environ 5 ou 6 millions de dollars; notre actif total s'élève à 6,5 milliards de dollars. Nous avons également des biens avec l'*Association Life* de Milwaukee. Nous avons acheté cette compagnie il y a environ trois ans, et elle représente jusqu'à présent un placement d'environ 20 millions de dollars.

Le président: Ces deux filiales étrangères feraient donc partie des genres de placements que prévoit le document technique?

[*Texte*]

Mr. Masterman: The first one, the reinsurance operation, is a main company operation. It is not a subsidiary. The second one . . .

The Chairman: How do you mean "a main company operation"?

Mr. Masterman: It is just really a branch of the Mutual Life. It is not a sub.

The Chairman: Oh, it is a branch; it is part of your operation in the United States. I see. Okay.

Mr. Masterman: Yes. And the other one would fall within the investment in a foreign life company.

The Chairman: Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: I would like to ask some questions about attracting directors and interlocking directorships. One of the previous witnesses this morning objected to the limitation about serving on bank boards and insurance boards at the same time. In your brief, you have raised some questions about the limitations on interlocking directors, but you have not specifically mentioned jointly serving on bank boards and life boards. Do you have views as to whether that should be permitted or not permitted, and what are your general reservations about limitations on interlocking directors?

Mr. John Panabaker (Chairman and Chief Executive officer, The Mutual Life Assurance Company of Canada): Mr. Chairman, I will respond to that if I may. Our concerns are that the paper has gone too far in the prohibition of interlocking directorships. It says there should be no interlocks between different types of financial institutions which are unrelated. We think it will be relatively difficult, in the environment that is conceived by the green paper and the technical supplement, to attract directors in the first place. And if you are required to have people who are defined as experienced business persons qualified to be a director of a regulated financial institution, you have some problems there, too.

So we think the need is to narrow the definition, so that you do not have interlocking directorships where one group of companies is engaged in the same financial services business as another one. But if, for example, our company is not engaged in the general insurance field, we think it would be unnecessary to prevent a general insurance executive from serving on our board. If we went into the general insurance field then, quite obviously, there is a conflict. The same thing would apply to banking.

[*Traduction*]

M. Masterman: Le premier service, la réassurance, est une division de la compagnie centrale. Il ne s'agit pas d'une filiale. Le deuxième service . . .

Le président: Qu'entendez-vous par «division de la compagnie centrale»?

M. Masterman: Il ne s'agit vraiment que d'une succursale de la Mutuelle du Canada. Il ne s'agit pas d'une filiale.

Le président: Une succursale, qui fait donc partie de vos activités aux États-Unis. Je comprends. Merci.

M. Masterman: L'autre service représenterait un placement dans une compagnie d'assurance-vie étrangère.

Le président: Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: J'aimerais vous poser quelques questions sur les façons d'encourager des personnes à faire partie de votre conseil d'administration et sur les cumuls des sièges d'administrateurs. Un des témoins que nous avons accueillis ce matin s'opposait au fait qu'on interdise à une personne de faire partie à la fois du conseil d'administration d'une banque et du conseil d'administration d'une compagnie d'assurance. Dans votre mémoire, vous avez soulevé certaines questions au sujet des interdictions concernant les conseils d'administration imbriqués, mais vous ne faites pas mention précisément du cas de ceux qui voudraient faire partie en même temps du conseil d'administration d'une banque et de celui d'une compagnie d'assurance-vie. Croyez-vous que ceux qui le désirent devraient être autorisés à être administrateurs d'une banque et d'une compagnie d'assurance-vie? Que pensez-vous de l'interdiction qui est proposée dans le Livre vert à l'égard des cumuls de sièges d'administrateurs?

M. John Panabaker (président du conseil d'administration et président-directeur général, la Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie): Monsieur le président, j'aimerais répondre à cette question si vous me le permettez. Nous croyons que le Livre vert a poussé les choses trop loin en ce qui a trait aux cumuls des sièges d'administrateurs. En effet, d'après ce document, il ne devrait pas y avoir cumul de sièges d'administrateurs dans des institutions financières qui ne sont pas affiliées ou liées. À notre avis, il sera assez difficile, dans le contexte que créent le Livre vert et le supplément technique, de trouver des administrateurs. S'il faut, de plus, que les candidats soient un homme ou une femme d'affaires expérimentés et présentant les qualités voulues pour être administrateurs d'une institution financière réglementée, notre tâche sera encore plus difficile.

À notre avis, il faut reformuler la définition de façon à interdire le cumul de sièges d'administrateurs dans des compagnies qui oeuvrent dans le même secteur des services financiers. Cependant, si, par exemple, notre compagnie n'oeuvre pas dans le secteur de l'assurance générale, nous ne voyons absolument pas pourquoi l'administrateur d'une compagnie d'assurance générale ne pourrait pas faire partie de notre conseil d'administration. Evidemment, il y aurait conflit si nous oeuvrions dans ce secteur. Je crois qu'on pourrait appliquer la même logique au secteur des banques.

[*Text*]

Mr. McCrossan: Of your current board of directors, what proportion would be disqualified under the proposed rules?

Mr. Panabaker: I would judge that over half our board would have to make a decision as to whether they would stay with us, or go with someone else.

Mr. McCrossan: I quite understand you. You are suggesting, I assume, in your brief where you are saying this causes difficulties, that some high proportion of those might choose somewhere else, and that is . . .

Mr. Panabaker: Well, given the size and the strength and power of the chartered banks, and the relationship between directors of banks and the accounts of their companies, it makes it very difficult for someone who is now a director of a bank to choose to come with us, and give up the bank—I mean, particularly if there is no limitation put on the number of directors a bank can have.

Mr. McCrossan: I was just about to ask about limitations on size of boards of directors. Do you have views as to a maximum size we should allow a board of directors? It is pretty hard to believe that a 50- or 60-man board exercises control.

Mr. Panabaker: The present size permitted in the Canadian and British Insurance Companies Act is 21, and my view is that is plenty.

Mr. McCrossan: For all institutions.

Mr. Panabaker: For all institutions. As proposed in the green paper, 25 would be satisfactory, but I do not think you need more than that.

Mr. McCrossan: I think you must made earlier a representation that the requirement is wrong as suggested in the green paper in terms of having financial experience rather than general business experience. I wonder on the one hand, it would seem to me very valuable to have financial experience. What types of benefits would you see arriving from someone with general business experience?

• 1550

Mr. Panabaker: Perhaps I should say a little bit about the way we try to structure our board. If I may put it this way, it is a little like Cabinet-building, and there are almost as many interests that you want to take into account. We try to get a geographic spread, representing all the regions of the country, roughly in proportion to the business we do in those regions. We try to get a spread of different kinds of business, from small business to relatively large business, and different professions, including accountants and engineers and the like. We also try to get at least a few directors who are not directly related to the business scene to bring to us a point of view that

[*Translation*]

M. McCrossan: Si la mesure proposée était adoptée, combien de membres de votre conseil d'administration se verraient forcés de démissionner?

M. Panabaker: À mon avis, plus de la moitié de nos administrateurs devraient alors décider s'ils veulent continuer à faire partie de notre conseil d'administration ou s'ils veulent aller ailleurs.

M. McCrossan: Je vois. Ainsi, lorsque vous dites dans votre mémoire que cette disposition sur le cumul de sièges d'administrateurs crée des problèmes, c'est que vous craignez qu'un grand nombre de ces administrateurs décident d'aller ailleurs, et . . .

M. Panabaker: Compte tenu de l'importance, de la puissance et des pouvoirs des banques à charte, ainsi que des liens très étroits qui existent entre les directeurs des banques et les comptes de leurs compagnies, il sera fort difficile pour un directeur de banque de décider de faire partie d'un conseil d'administration et d'abandonner la banque . . . Tout particulièrement si une banque peut compter autant d'administrateurs qu'elle le désire.

M. McCrossan: Je voulais justement en venir à la question du nombre des administrateurs. D'après vous, quel devrait être le nombre maximal d'administrateurs? J'ai peine à croire qu'un conseil qui compte 50 ou 60 membres puisse vraiment exercer un contrôle quelconque sur les activités de la compagnie.

M. Panabaker: Aux termes de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, un conseil d'administration peut compter 21 membres. À mon avis, ce nombre suffit.

M. McCrossan: Pour toutes les institutions.

M. Panabaker: Oui. La limite de 25 administrateurs prévue dans le Livre vert serait acceptable, mais je ne crois pas qu'il faudrait vraiment un plus grand nombre de membres.

M. McCrossan: Je crois que vous avez déjà dit que vous ne compreniez pas pourquoi l'on proposait d'exiger que les administrateurs possèdent une expérience du monde des finances plutôt qu'une expérience du monde des affaires. À mon avis, il serait fort utile qu'un administrateur possède une certaine expérience du monde des finances. Quels seraient les avantages d'avoir un administrateur qui possède une expérience du monde des affaires?

M. Panabaker: Je devrais peut-être vous dire un mot ou deux sur la manière dont nous constituons notre conseil d'administration. Disons que nous procédons un peu comme pour les cabinets ministériels, et les intérêts devant être pris en compte sont à peu près aussi nombreux. Nous essayons d'avoir une représentation géographique reflétant grosso modo le niveau d'activité dans chacune des régions que nous desservons. Nous essayons d'avoir des représentants d'entreprises allant des plus petites aux plus grosses ainsi que des représentants de profession libérale, y compris des comptables et des ingénieurs, etc. Nous essayons également d'avoir quelques

[*Texte*]

may be a little different from the normal business point of view. Thus, for example, Dr. Matthews, who is President of the University of Guelph, sits in our board.

What I am concerned about is that the very detailed definition that is in the paper—an experienced business person qualified to be a director of a financial institution—is such that if someone were invited to join the board with that kind of definition in place and was subject to personal liability on the basis of that definition, as a result of something that happened later on, without any jurisprudence, I think there would be a great deal of risk. We much prefer the definition that is in the draft Ontario bill on loan and trust companies, which is: the standard of a reasonably prudent director. That is an upgrading from a reasonably prudent person. I think that would cause a lot less trouble than the one that is in the green paper.

The Chairman: Do any other members have questions on this matter? Mr. Madden.

Mr. Madden: Mr. Panabaker, if you have difficulties with the increased standard of care in the green paper, as you do have, and you prefer the "reasonably prudent director", as suggested in Ontario, could you conceive of another alternative whereby directors on a committee, say a business-conduct review committee with responsibility in particular for looking at self-dealing or conflicts of interest, might indeed be subject to a much higher standard of care—that of a businessman—and that they have a different set of responsibilities in that committee only?

Mr. Panabaker: I think that might be possible, as long as that committee was not required to be too big. We already are in a position where we do not have any inside directors—by that I mean management directors—on either our audit committee or our compensation committee. We have tried to structure those committees so that they are related to the expertise of the people involved. Something like that might be appropriate, but I would like to see the specific proposal.

Mr. Madden: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen, for your presentation. As I said, your brief will be appended to today's proceedings. You have been helpful in your presentation to us.

Mr. Panabaker: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Oh, and the code; the code is very helpful to us. We have this whole problem of conflict of interests in our brief, and we appreciate that.

Our next witnesses are representing the London Life Insurance Company. They are Mr. Earl H. Orser, President and Chief Executive Officer; Blake Fewster, Vice-President and Chief Actuary; Tom Allan, Vice-President, Investments; and Bill Nursey, Associate Counsel.

Mr. Orser, we have your brief, and as usual we will be appending it to today's minutes. We would like you, if possible, to outline as briefly as you can some of the principal concerns you have with respect to the matters involved in our inquiry, and then we can open the matter up to questions.

[*Traduction*]

administrateurs qui ne sont pas liés directement au monde des affaires pour bénéficier d'une perspective un petit peu différente. Ainsi, par exemple, le professeur Matthews, président de l'Université de Guelph, est membre de notre conseil d'administration.

La définition contenue dans le Livre vert—une personne à l'expérience et aux qualifications suffisantes pour être administratrice d'institutions financières—est si détaillée et si limitative que compte tenu de la responsabilité personnelle inhérente à cette définition, et compte tenu du manque de jurisprudence, le risque est trop grand et les candidats se font rares. Nous préférons de loin la définition contenue dans le projet de loi ontarien sur les compagnies de prêts et de fiducie, qui parle d'administrateur dont la qualité première est la prudence. Ils sont passés du concept de personne au concept d'administrateur. Je pense que cette définition causerait moins de problèmes que celle contenue dans le Livre vert.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet? Monsieur Madden.

M. Madden: Monsieur Panabaker, si la définition plus limitative du Livre vert vous pose des problèmes et que vous préféreriez le concept, suggéré par l'Ontario, d'administrateur dont la qualité première est la prudence seriez-vous prêt à accepter que les administrateurs membres des comités ayant, par exemple, la responsabilité des questions d'éthique ou de conflit d'intérêts, soient soumis à des normes plus élevées que celles s'appliquant à un simple homme d'affaires et que ces responsabilités différentes soient limitées à ces seuls comités?

M. Panabaker: C'est une possibilité à condition que ces comités ne soient pas trop importants quantitativement. Actuellement, aucun de nos directeurs de services ne siège ni au sein de notre comité de vérification, ni au sein de notre comité d'indemnisation. Nous avons essayé de structurer ces comités de sorte que les compétences correspondent à la fonction. Une solution de ce genre pourrait être opportune, mais j'aimerais avant connaître les détails de cette proposition.

M. Madden: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, messieurs, de cet exposé. Comme je vous l'ai déjà dit, votre mémoire sera annexé au compte rendu d'aujourd'hui. Vous nous avez beaucoup aidé.

M. Panabaker: Merci, monsieur le président.

Le président: Oh, et le code; ce code peut nous être très utile. Il y a toute cette question de conflit d'intérêts que nous devons également régler.

Nos témoins suivants représentent la *London Life Insurance Company*. Il y a M. Earl H. Orser, président directeur général; Blake Fewster, vice-président et actuaire principal; Tom Allan, vice-président, Investissements; et Bill Nursey, conseiller associé.

Monsieur Orser, nous avons votre mémoire, et selon notre habitude, nous l'annexerons au compte rendu d'aujourd'hui. Nous aimerions, dans la mesure du possible, que vous résumiez brièvement certains des principaux problèmes que vous pose l'objet de notre étude, puis nous passerons aux questions.

[*Text*]

Mr. Orser.

Mr. Earl H. Orser (President and Chief Executive Officer, London Life Insurance Company): Thank you, Mr. Chairman. We appreciate the opportunity to expand a little on the views of London Life on the regulation of Canadian non-bank financial institutions. I know your agenda is crowded, so I will try to be brief.

• 1555

Our industry, as you know, has been waiting for decades for reform and modernization of our legislation, and so have the trust companies, for that matter. I think you know that the Canadian Life and Health Insurance Association submitted a comprehensive brief two years ago concerning hopes we had for an update on our legislation.

There has been some progress in resolving policy matters with department officials since that time. I was a member of the task force that last year studied and discussed the principles to be considered in revision of policies—the task force that was convened by the former Minister of State for Finance—and we discussed the principles to be considered in the revision of policies that many feel are needed if our financial institutions are to accommodate changes in consumer needs for financial services.

The publication of the green paper last April offered, I think, an imaginative and comprehensive proposal for modernization of our legislation. I think quite rightly the government proposed new kinds of rules concerning solvency and the supervision of financial institutions. In my view the proposals in the green paper and the supplement reflect a thorough understanding of the businesses and the realities of the four pillars, and it is an approach which deserves careful study and consideration.

I recognize that recent events quite understandably are probably demanding an unexpected emphasis for your committee. The banking problems do need urgent review, as well as some additional supervisory powers. But as pressing as these problems are, I certainly urge you, Mr. Chairman, to hold your course in the study of the green paper, and I would hope you will not turn aside from recommending broadly based reforms in legislation of the non-bank financial institutions. I think Canadians deserve the right to choose from a broad selection of competitive financial services—services that reflect imaginative marketing and are supported by advance technology, supplied by institutions whose solid financial condition is assured by a regulatory structure which is demanding and has teeth.

It occurred to us, Mr. Chairman, from reports of what had been taking place in the committee that the committee might be left with the impression that all of us in the financial services industry were struggling to look after the requirements of well-to-do people in Canada. We got a little reflection of this, and I thought it might be interesting to the committee to know that three-quarters of London Life's field sales organiza-

[*Translation*]

Monsieur Orser.

M. Earl H. Orser (président-directeur général, *London Life Insurance Company):* Merci, monsieur le président. Nous vous remercions de nous avoir invités à venir vous exposer le point de vue de la *London Life* sur la réglementation des institutions financières non bancaires du Canada. Je sais que votre programme est très chargé et j'essaierai donc d'être bref.

Comment vous le savez, notre industrie attend depuis des décennies une réforme et une modernisation de la législation, tout comme les compagnies fiduciaires, d'ailleurs. Vous devez savoir que l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie et d'assurance-santé a soumis un mémoire très complet il y a deux ans sur les espoirs que nous mettions dans une modernisation de notre législation.

Depuis, des progrès ont été réalisés et certaines questions ont pu être résolues avec les représentants du ministère. J'étais membre du groupe d'étude qui l'année dernière, a étudié et discuté les principes devant être considérés en matière de révision des politiques—groupe d'étude constitué par le ministre d'État aux Finances précédent. Nous avons discuté des principes devant être considérés en matière de révision des politiques, politiques que nombre d'entre nous estiment indispensables si nous voulons que nos institutions financières répondent aux besoins changeants en services financiers des consommateurs.

Le Livre vert publié en avril dernier contient, à mon avis, des propositions novatrices de modernisation globale de notre législation. Je crois que le gouvernement a eu tout à fait raison de proposer de nouvelles règles concernant la solvabilité et le contrôle des institutions financières. J'estime que les propositions du Livre vert et du supplément technique traduisent une compréhension totale des activités et des réalités des quatre piliers, et elles méritent qu'on les étudie avec soin.

Il est évident et compréhensible que certains événements récents donnent une importance imprévue à vos travaux. Il devient urgent de régler certains problèmes bancaires et de mettre en place de nouveaux pouvoirs de contrôle. Cependant, aussi urgent que ces problèmes soient, il importe, monsier le président, que vous poursuiviez votre étude du Livre vert et j'espère que vous ne rejetterez pas au second plan vos recommandations de réforme générale de la législation des institutions financières non bancaires. Les Canadiens doivent pouvoir choisir entre toute une série de services financiers compétitifs—services qui sont le reflet d'une recherche de marché dynamique, appuyés par les technologies de pointe, et qui sont fournis par des institutions dont la santé financière est assurée par une structure de réglementation exigeante et puissante.

Il nous a semblé, monsieur le président, d'après les rapports qui nous ont été faits sur vos délibérations qu'il était possible que vous ayez l'impression que notre industrie de services financiers ne se battait que dans le but de servir uniquement la clientèle aisée du Canada. C'est ce que nous nous sommes laissé dire et j'ai pensé qu'il serait intéressant que vous sachiez que les trois quarts des représentants de la *London Life* font

[*Texte*]

tion are members of a sales division whose target market is Canadians whose incomes are less that $25,000. This sales force's job is to sell and service the requirements of I suppose what we might call "blue-collar Canada". So we are talking when we discuss financial services in our company about a broad range of incomes and economic situations. We supply not only insurance but disability, savings, investment, and requirement products.

As well as that, in our employee benefit division, we have a particular preference to target on small businesses. We supply employee benefits largely—predominantly—to small- and medium-size businesses—group, life, health and disability—companies right down to as few as five employees. We look after 11,000 of these small- and medium-sized businesses.

I understand that yesterday you heard from the Royal Bank. They tell us that it is the chartered banks that have the best network of branches to service ordinary Canadians in small communities across the country. As it happened, about the same time you were hearing that, I was making one of my regular visits to one of our branch offices. This meeting happened to be in Woodstock, Ontario, and with the group that I was meeting with yesterday there were London Life sales representatives from Woodstock, Stratford, St. Thomas, Beachville, Burgessville, Ingersoll, Brownsville, Gowanstown, Hickson, St. Marys, Goderich, Exeter, Aylmer, Tillsonburg, and West Lorne. And it is interesting to note that of these towns where we provide service, Beachville, Burgessville, Brownsville and Gowanstown have no branch of a chartered bank.

• 1600

So I think some of those practicalities should be brought to bear. There are two sides to every story.

Let me just talk about networking for a minute. I had the impression the other evening when the associations' group was here that there was a little uncertainty about networking, networking in products and services between related companies. We think that should be encouraged. That is fine with us. We have already had some experience with Royal Trust where we were selling, until they went out of existence, registered home owner pension plans. We sell individual disability insurance that is administered by the Paul Revere Company. This is really a case of another company being a manufacturer and we are a distributor. That is another kind of networking. We are experimenting with referrals of business to one another in the Trilon Financial Corporation group of companies, and if you like we can tell you more about that.

The key really is that from a marketing point of view we are providing a wider range of products to our customers and being a stronger competitor in our markets.

So we are all for networking, whether it is done under a new financial holding company structure or encouraged by other

[*Traduction*]

partie de divisions de vente dont les clients-types sont des Canadiens au revenu inférieur à 25,000$. Le travail de ces représentants est de vendre et de satisfaire les besoins de ce que nous pourrions appeler *le Canada des cols bleus*. Donc, lorsque nous discutons services financiers au sein de notre compagnie, nous parlons d'un large éventail de revenus et de situations économiques. Nous offrons non seulement des services d'assurance mais également des services de pension d'invalidité, d'épargne, de placement, etc.

Notre division des avantages offerts aux employés s'intéresse de préférence aux petites entreprises. Nous vendons nos polices collectives d'assurance-vie, d'assurance-maladie, d'assurance-invalidité, surtout aux employés de petites et moyennes entreprises, compagnies qui parfois ne dépassent pas les cinq employés. Onze mille de ces petites et moyennes entreprises sont nos clients.

Je crois comprendre que vous avez entendu hier les représentants de la Banque royale. Ils prétendent que seules les banques à charte ont les réseaux de succursales leur permettant de servir les citoyens ordinaires dans les petites agglomérations. Il se trouve qu'à peu près au même moment où vous écoutiez leur témoignage, je faisais une de mes visites régulières dans une de nos succursales. Cette réunion avait lieu à Woodstock en Ontario, et au sein du groupe que j'ai rencontré hier, il y avait les représentants de la *London Life* à Woodstock, Stratford, St. Thomas, Beachville, Burgessville, Ingersoll, Brownsville, Gowanstown, Hickson, St. Marys, Goderich, Exeter, Aylmer, Tillsonburg et West Lorne. Il est intéressant de noter qu'à Beachville, Burgessville, Brownsville et Gowanstown où nous offrons nos services, il n'y a aucune succursable de banque à charte.

Il ne faudrait pas oublier certains de ces détails pratiques. Chaque histoire a toujours son revers.

Permettez-moi de vous parler un instant de réseaux. J'ai eu l'impression l'autre soir lors de la comparution du groupe des associations qu'il y avait une certaine incertitude au sujet des réseaux, des réseaux de biens et de services offerts en collaboration par des compagnies à vocation complémentaire. Nous pensons que cela devrait être encouragé. Cela nous convient parfaitement. Nous avons déjà vécu une expérience avec *Royal Trust* où nous étions chargés, jusqu'à ce qu'ils disparaissent, de la vente des régimes d'épargne-logement. Nous vendons des contrats d'assurance invalidité individuels qui sont administrés par la compagnie Paul Revere. En quelque sorte, cette compagnie est le fabricant et nous sommes le distributeur. C'est une autre forme de service en réseaux. Nous nous livrons à une expérience de prestations en collaboration avec le groupe de compagnies de la *Trilon Financial Corporation*, et si cela vous intéresse, nous pouvons vous en dire plus.

Sur le plan pratique, il reste que du point de vue de la commercialisation, nous offrons un plus grand éventail de produits à nos clients et que nous sommes plus compétitifs sur nos marchés.

Nous sommes donc tous favorables à la collaboration, que cela se fasse par le biais de la constitution de nouvelles

[*Text*]

kinds of legislation. We know it works and customers benefit from greater convenience and broader selection.

I guess the last special matter we have some conviction about is the matter of private placements. Again, the other day I was not sure we were all singing off the same song-sheet here in terms of what private placements mean and their importance to our industry. This is really corporate lending, the private placement activities of insurance companies.

At the moment these loans are permitted for insurance companies if they meet specific quality criteria. There is no distinction between a loan that is made by one institution or a loan that is shared by a few or many. If there is no prospectus, then the loans are sometimes referred to as private placements.

The green paper suggests that such loans should be done solely by banks, including the new Schedule C banks, unless the loan is deemed to be public and sold to many buyers, and the lending criteria, we understand, would also be eliminated. Under the current legislation insurance companies provide substantial loan funds to borrowers on a long-term, fixed-rate basis. We should remember that it is in the nature of banks that they do not have adequate long-term, fixed-rate deposits that would supply funds for such term loans. The money for these loans or these assets comes, in our business, from annuities purchased by the increasing number of Canadians who require such annuities for their retirement.

The green paper recommendations would eliminate this source of funds for a large number of small and medium-sized businesses, and service to Canadians would be curtailed. So we think it is wrong to remove entirely the commercial lending cum private placement capability from insurance companies. We are providing a specialized lending investment service that cannot be offered by other financial companies, and they are an important consideration in keeping our assets and liabilities properly and safely matched.

Mr. Chairman, those are two or three topics we thought it might be useful to highlight, and we would be happy to answer any questions the members have.

The Chairman: Mr. Riis.

Mr. Riis: Mr. Orser, you were mentioning the service your particular firm provides. The bank was explaining what their role was in providing service to ordinary Canadians. They would have branch offices and so on in a variety of communities. In some of the communities where you serve they do not have a branch office. What is your vehicle of service? There is no Royal Bank branch, but you are there. How are you there?

Mr. Orser: We are a representative living in the community who takes the product and the service to the customers. As the industry said the other night, we make house calls.

[*Translation*]

compagnies de portefeuille financière ou que cela soit encouragé par de nouvelles mesures législatives. Nous savons que cela marche et que nos clients y trouvent leur avantage.

Je crois que la dernière question spéciale qui nous intéresse tout particulièrement est celle des placements privés. Encore une fois, l'autre jour je n'ai pas été sûr que nous chantions tous la même chanson au sujet de la signification des placements et de leur importance pour notre industrie. Les placements privés des compagnies d'assurances sont en réalité des prêts consentis aux sociétés.

A l'heure actuelle les compagnies d'assurances ne peuvent consentir ces prêts que s'ils satisfont à des critères de qualité précis. Aucune distinction n'est faite entre un prêt consenti par une institution ou un prêt consenti par un groupe d'institutions. S'il n'y a pas appel de souscription publique, ces prêts sont parfois considérés comme des placements privés.

Le Livre vert suggère que de tels prêts ne devraient être consentis que par les banques, y compris les nouvelles banques de l'annexe C, à moins que le prêt ne soit jugé comme étant public et vendu à de nombreux acheteurs, et dans ce cas, nous croyons également que le critère de prêt serait également éliminé. En vertu de la législation actuelle, les compagnies d'assurances offrent des capitaux de prêt considérables à des emprunteurs, à long terme et à taux fixe. Il ne faudrait pas oublier que de par leur nature, les banques n'ont pas de dépôts à taux fixe dont le terme soit suffisant pour alimenter de tels prêts. Les capitaux pour ces prêts ou ces actifs sont constitués chez nous par les rentes achetées par un nombre croissant de Canadiens qui ont besoin de ce genre de rentes pour leur retraite.

Les recommandations du Livre vert supprimeraient cette source de capitaux pour un grand nombre de petites et moyennes entreprises, diminuant d'autant ce service offert aux Canadiens. Nous pensons donc qu'interdire toute possibilité de prêt commercial, de placement privé en réalité, aux compagnies d'assurances est une erreur. Nous offrons un service spécialisé de prêts à l'investissement qui ne peut être offert par aucune autre compagnie financière, et qui est essentiel au maintien de l'équilibre approprié entre nos entrées et nos sorties.

Monsieur le président, il s'agit de deux ou trois sujets qu'il nous semblait utile d'aborder tout particulièrement, et nous nous ferons maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

Le président: Monsieur Riis.

M. Riis: Monsieur Orser, vous avez parlé des services que votre compagnie offre. Les banques nous ont expliqué que leur rôle était d'offrir des services aux citoyens ordinaires. Elles nous ont dit qu'elles avaient des succursales dans un grand nombre d'agglomérations. Dans certaines des agglomérations que vous servez, elles n'ont pas de succursale. Sous quelle forme offrez-vous ces services? Il n'y a pas de succursale de la Banque Royale, mais vous, vous êtes là. Comment êtes-vous là?

M. Orser: Nous avons un représentant qui vit dans l'agglomération et qui vend nos produits et nos services aux clients

[*Texte*]

Mr. Riis: I see.

Mr. Orser: In the principal areas where we have offices . . . in Woodstock, Stratford, St. Thomas, we would have an office where people can transact business.

Mr. Riis: How many offices do you have?

Mr. Orser: We have 165 offices.

Mr. Riis: Can you give us some idea of the geographic dispersion of those offices?

Mr. Orser: Yes. They are dispersed across Canada. The only province in which we do not have an office is Prince Edward Island.

• 1605

I would say our offices are about proportionate to the population, except we do have a little higher a density in Ontario and a little lower a density in Quebec. Our company has by far the largest distribution system for selling individual products of anyone. Our field sales organization numbers about 2,500 people. The next-largest sales force in our industry would be no more than two-thirds of that. This frankly is an advantage, because it means we can offer service to people as they move across the country. If you come from Halifax and have a policy with our company, you move to Vancouver and you are not sure about its status, then a call to the Vancouver office would immediately tell you the status of your contract or policy.

Mr. Riis: Let me focus just for a moment on the private placement topic—that is of obvious interest to us—and your concern about the movement towards the possibility of a Schedule C bank. Can you describe for us to what extent your insurance company is involved with private placements? Can you give us some idea of the volume or size, to whom, and so on?

Mr. Thomas M. Allan (Vice-President, Investments, London Life Insurance Company): Currently our portfolio totals approximately $400 million, and in a fashion similar to Mutual Life we are dealing primarily with businesses in the medium-size range.

Mr. Riis: What is that range?

Mr. Allan: We are talking about companies with, if you want to use sales as a guideline, say $50 million and up; sometimes down to $30 million, but typically $50 million and up.

Mr. Riis: To what extent would these placements be with small business? Mr. Orser was referring to the small business service in other areas, but particularly in this. Are there any placements in that area?

Mr. Allan: We have really limited exposure to small businesses; and I guess I would classify those as being those companies that are $5 million to $10 million in size, and you

[*Traduction*]

Comme un représentant de l'industrie l'a dit l'autre soir, nous consultons à domicile.

M. Riis: Je vois.

M. Orser: Dans les régions principales où nous avons des bureaux . . . à Woodstock, Stratford, St. Thomas, nous avons un bureau dans lequel nous recevons la clientèle.

M. Riis: Combien de bureaux avez-vous?

M. Orser: Nous avons 165 bureaux.

M. Riis: Pouvez-vous nous donner une idée de la répartition géograhique de ces bureaux?

M. Orser: Oui. Ils sont répartis sur l'ensemble du territoire. La seule province où nous n'ayons pas de bureau est l'Île-du-Prince-Édouard.

Je dirais que notre présence est proportionnelle à la population, si ce n'est que nous sommes un peu plus présents en Ontario et un peu moins au Québec. Notre compagnie a de loin le réseau de distribution le plus important pour la vente individuelle de produits et de services. Nous comptons environ 2,500 représentants. La compagnie la plus proche de nous compte environ deux tiers de ces effectifs. C'est franchement un avantage car cela signifie que nous pouvons suivre la population lorsqu'elle se déplace et continuer à lui offrir des services. Si de Halifax vous déménagez à Vancouver, que vous ayez une police auprès de notre compagnie et que vous vous posiez des questions, un simple appel à notre bureau de Vancouver vous dira immédiatement à quoi vous en tenir au sujet de votre contrat ou de votre police.

M. Riis: Permettez-moi de m'arrêter un instant à cette question des placements privés—c'est une question qui de toute évidence nous intéresse—et de la proposition visant à confier ce genre d'activité aux banques de l'annexe C. Pouvez-vous nous indiquer le degré de participation de votre compagnie d'assurances à ces placements privés? Pouvez-vous nous donner une idée du volume de ces transactions, de vos clients, etc.?

M. Thomas M. Allan (vice-président, Investissements, *London Life Insurance Company):* À l'heure actuelle, notre portefeuille se monte environ à 400 millions de dollars et d'une manière analogue à *Mutual Life* nos clients sont surtout des entreprises moyennes.

M. Riis: À savoir?

M. Allan: Si le chiffre de vente peut servir de guide, disons qu'il s'agit de compagnies dépassant les 50 millions de dollars; cela peut descendre parfois à 30 millions de dollars, mais d'une manière générale elles dépassent 50 millions de dollars.

M. Riis: Et les petites entreprises? M. Orser a parlé des services que vous offriez aux petites entreprises dans d'autres domaines, mais dans celui-ci en particulier. Leur offrez-vous des services de placement?

M. Allan: Nos transactions avec les petites entreprises sont relativement limitées; je dirais que par petites entreprises j'entends ces compagnies qui représentent de 5 à 10 millions de

[*Text*]

may mean even smaller. We really are not properly set up to handle that sort of business. We do some of this through pooling of funds through various vehicles that specialize in lending to these companies. But we do not have a direct program of lending, mainly because we cannot service them.

Mr. Riis: Mr. Orser, perhaps I misunderstood you, but you referred to how you offer a rather unique service when you were referring to the private placements. That was not quite the word you used, but some specialized service, or something that perhaps was not available in other channels. Can you elaborate on that?

Mr. Orser: Longer-term money that on a private placement basis . . . when I said the banks in the nature of their business really do not have this sort of thing . . . and these are placements that are made other than through prospectus-type offerings to many people.

I guess the other point would be fixed-rate. We really are the only institutions in Canada that have fixed-rate money available to us, because of the nature of the guarantees on our annuity products, essentially.

The Chairman: Your private placements: are they all secured by debentures and that type of thing; mortgages . . .

Mr. Allan: Yes, primarily they are secured by real estate, maybe a combination of real estate, equipment, receivables; those kinds of things, along with restrictive financial convenants which restrict the activities of the company from what we call going below safe levels, in our mind.

The Chairman: In the United States there is no provision for these floating-charge debentures, in some places, anyway. Do you do any investment of that nature in the United States?

Mr. Allan: No, really all our business is Canadian. We do business only in Canada, at this point.

The Chairman: So this private placement business would be secured debt-placement under a trustee, by and large, with a fixed interest rate over a relatively long term.

Mr. Allan: Yes, that is correct.

The Chairman: What kind of terms would you be looking at?

Mr. Allan: Typically we are talking about a 10- to 20-year type of debt instrument, with an amortization. So it would be an average life in that 10-year area, probably; 8 to 10 years.

The Chairman: That is, of course, the reason you say that kind of money is not available: because deposit-taking institutions generally speaking do not take deposits for longer than 5 years and consequently cannot invest for longer than 5 years.

• 1610

Mr. Allan: That is right.

[*Translation*]

chiffre d'affaires et même parfois encore moins. Nous ne sommes pas véritablement équipés pour ce genre de marché. Nous servons ce marché en regroupant des fonds par l'intermédiaire de divers véhicules qui se spécialisent dans le prêt à ce genre de compagnies. Cependant, nous n'avons pas de programme de prêt direct principalement parce que nous pouvons pas les servir.

M. Riis: Monsieur Orser, je vous ai peut-être mal compris, mais vous avez dit offrir un service assez unique en matière de placements privés. Ce n'est pas exactement ce que vous avez dit, vous avez parlé de services spécialisés, ou de services que les autres institutions sont dans l'incapacité d'offrir. Pourriez-vous être un peu plus précis?

M. Orser: De l'argent à plus long terme que les placements privés . . . J'ai dit que les banques de par leur nature ne pouvaient pas offrir ce genre de prêts . . . et il s'agit de placements offerts à un grand nombre de personnes sans appel de souscription publique.

Je suppose que l'autre élément est celui du taux fixe. Nous sommes en réalité les seules institutions canadiennes ayant à leur disposition de l'argent à taux fixe grâce, essentiellement, à la nature des garanties sur nos produits de rentes.

Le président: Vos placements privés sont-ils tous garantis par des débentures, par des titres de ce genre, des hypothèques . . .

M. Allan: Oui, pour l'essentiel ils sont garantis par des biens immobiliers, parfois par une combinaison de biens immobiliers, de matériel, de créances, ce genre de choses, conformément aux conventions financières qui interdisent à notre compagnie le franchissement de certains seuils de sécurité.

Le président: Aux États-Unis il n'y a aucune disposition concernant ces débentures à charge flottante, dans certains États, tout du moins. Est-ce que vous faites des placements de ce genre aux États-Unis?

M. Allan: Non, toutes nos transactions se font au Canada. Pour le moment, nous ne traitons qu'au Canada.

Le président: Il s'agit donc, de manière générale, de placements privés en fiducie avec un taux d'intérêt fixe courant sur un terme relativement long.

M. Allan: Oui, c'est exact.

Le président: Quel genre de termes?

M. Allan: Il s'agit généralement d'obligations de 10 à 20 ans avec amortissement. Leur vie moyenne est donc d'environ 10 ans, de 8 à 10 ans.

Le président: Bien entendu, c'est la raison pour laquelle vous dites que ce genre de capitaux n'est pas disponible: car les institutions de dépôts, généralement, offrent des termes de dépôt d'un maximum de cinq ans et par conséquent ne peuvent pas offrir d'investissements de plus de cinq ans.

M. Allan: Parfaitement.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman.

I had difficulty understanding exactly what your concern was on page 14 of your brief, where you felt that the 70% limit of shareholder equity in investments in common stocks and real estate was too restrictive. I just checked it against the technical supplement, and it seems to me the restriction at 70% of shareholder equity plus 40% of par liabilities plus 20% of non-par liabilities... There is no bit of assets inside the corporation that is identified specifically as the shareholder equity investment—is there?—and, since you have that great big total, exactly what are you concerned about with the 70% limit on shareholder equity when you have the other big amounts with presumably lots of room?

Mr. Allan: Well, the green paper in our review of it specifically referred to shareholder's equity and . . .

Mr. McCrossan: That is right, in the technical supplement on page 59.

Mr. Allan: That is right, and we really had focused on that. I guess our basic principle was that, from the viewpoint of the shareholder's equity, we should have the ability to invest the shareholder's equity where it would best benefit the interest of the shareholder, as opposed to setting aside the participating shareholder and his services, which we do not treat the same way.

Mr. McCrossan: But you do not segregate assets. Although you have suggested that it would be desirable to segregate assets and liabilities, in fact you do not have an actual segregation of assets into par fund, non-par fund and shareholders' equity—or do you?

Mr. Orser: This is being handled on a nominal basis. That is an issue that is referred to in our brief, our submission. It really is an issue that is quite important because it concerns solvency as well as efficient investment management, and that is especially important to us.

I think it might be helpful, Mr. McCrossan, if I would make further comment because this is an example of an issue that concerns solvency and efficient investment management but which we are told is not permitted under the present act. When people ask what we need fixed, this is something we think we need fixed.

In order to match appropriate assets with our various categories of liability, we really want in effect to slice up our business into the various families across; for example, into participating insurance, non-participating insurance, annuities and so on. We then recognize the different patterns of maturity and liquidity requirements when we plan an investment strategy and build a portfolio. That sort of segmentation, in our view, is essential to modern risk management in an insurance company because it supports solvency and in fact can foster effective government supervision, and we think it is an example of a modern management requirement which is not

[*Traduction*]

Le président: Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président.

J'ai eu du mal à comprendre exactement quel était votre problème à la page 14 de votre mémoire lorsque vous dites estimer que la limite de 70 p. 100 de participation de la part des actionnaires pour les investissements dans des actions courantes ou dans des biens immobiliers était trop restrictive. Je viens de vérifier avec le supplément technique, et il me semble que cette limite de 70 p. 100 de l'avoir des actionnaires, plus 40 p. 100 du passif participant plus 20 p. 100 du passif non participant . . . aucun élément de l'actif de la société n'est identifié spécifiquement comme investissement de l'avoir des actionnaires—n'est-ce pas?—et, étant donné que vous avez ce grand total, pour quelle raison exacte cette limite de 70 p. 100 de l'avoir des actionnaires vous pose un problème quand vous avez ces autres montants importants avec, je suppose, une grande marge de manoeuvre?

M. Allan: Notre étude du Livre vert a porté tout particulièrement sur l'avoir des actionnaires et . . .

M. McCrossan: C'est exact, il s'agit de la page 59 du supplément technique.

M. Allan: Exactement, et c'est ce qui nous a intéressés au premier chef. Nous partons du principe que nous devrions avoir la possibilité d'investir l'avoir des actionnaires au mieux des intérêts de ces actionnaires, et non pas de mettre dans une catégorie à part l'actionnaire participant et ses services que nous ne traitons pas de la même manière.

M. McCrossan: Cependant, vous ne séparez pas les actifs. Bien que vous ayez suggéré qu'il serait souhaitable de séparer l'actif et le passif, en fait vous ne séparez pas l'actif en fonds participants, en fonds non participants et en avoirs des actionnaires—ou bien le faites-vous?

M. Orser: Cela se fait sur une base nominale. C'est une question que nous abordons dans notre mémoire. C'est une question très importante en réalité, car elle concerne tout autant la solvabilité que l'efficacité de la gestion des investissements, ce qui revêt une importance spéciale à nos yeux.

Je crois qu'il serait utile, monsieur McCrossan, que je vous donne des explications supplémentaires car c'est un exemple de question relative à la solvabilité et à la gestion efficace des investissements, ce que la loi ne nous permet pas à l'heure actuelle, d'après ce qu'on nous dit. Lorsqu'on nous demande ce que nous voulons, c'est justement de cela qu'il s'agit.

Afin de pouvoir équilibrer notre actif avec nos diverses catégories de passif, ce que nous voulons, c'est pouvoir répartir nos activités dans les diverses catégories; par exemple, dans la catégorie de l'assurance participante, de l'assurance non participante, des rentes, etc. Nous tenons alors compte des divers modes de maturité et des demandes de liquidités lorsque nous planifions une stratégie d'investissement et que nous constituons un portefeuille. Cette sorte de segmentation, à notre avis, est essentielle à la gestion moderne du risque dans une compagnie d'assurances car elle favorise la solvabilité et en fait peut favoriser un contrôle gouvernemental efficace, et

[*Text*]

permitted. We have wanted to do this for some time and Tom has been working with the Superintendent's office and we really are having difficulty with this.

So we think those rules must be changed so insurance companies can use that contemporary and effective approach. On the very important topic arising out of the question of whether the entire shareholders' equity can be invested in common stocks and real estate with asset liability segmentation, it would be clear whether it is or not and it would also be clear what the asset allocation is as between what I call the various families of products. That is a big issue and it was mentioned specifically.

I do not know whether that helps Mr. McCrossan or not.

Mr. McCrossan: Thank you. In the self-dealing section of your brief you propose that members of a financial holding company be allowed to transfer assets among themselves provided the transactions are completed at market price. The committee has spent a fair amount of time looking at Seaway and Greymac, and I guess I would like your views as to who is the determiner of what constitutes market price.

Mr. Orser: I guess ultimately the members of the boards of directors of the two companies, and I think this has to be justifiable and defensible in terms of the regulatory authority whatever rules there may be.

• 1615

Mr. McCrossan: On those particular transactions, the board of directors or the management seem to feel that the price could be changed three times in one day, and go up by 150% over the course of the day as well. One of the problems obviously we have in self-dealing is exactly that type of transaction. If such a thing were to be permitted, I would assume that you would have no objection to a provision that the Superintendent, if necessary, could set the market price.

Mr. Orser: Not at all, and assuming he had the expertise in his office to do that. We will assume that he will be equipped. I do not know whether he is equipped today.

Mr. McCrossan: I do not think he is today either. Now under our powers, you suggested that you would be allowed to set up ancillary business subsidiaries subject to regulatory approval such as limited trustee rights and so on. My understanding is that you already have the power under the act to set up ancillary business subsidiaries, subject to the Superintendent's approval, but that he does not feel that these particular operations you have listed are ancillary to the business. Am I missing something there? Have I not got the facts right? It seemed to me that you are adding things in which a Superintendent has already said are not on the table for ancillary businesses.

[*Translation*]

nous pensons que c'est un exemple de condition de gestion moderne qui n'est pas permise. Cela fait un certain temps que nous voulons le faire et Tom a travaillé en collaboration avec le bureau du surintendant et cela nous pose véritablement des problèmes.

Nous pensons donc que ces règles doivent être changées afin que les compagnies d'assurances puissent utiliser cette méthode contemporaine et efficace. Quant à savoir, ce qui est très important, si l'intégralité de l'avoir des actionnaires peut être investie dans des actions courantes et dans des biens immobiliers en segmentant l'actif et le passif, nous saurions alors clairement si c'est oui ou non autorisé et nous saurions aussi clairement quelle est la répartition de l'actif entre ce que j'appelle les diverses familles de produits. C'est une grande question et il en est fait une mention spécifique.

Je ne sais si cela répond à la question de M. McCrossan.

M. McCrossan: Merci. Dans le chapitre de votre mémoire consacré aux transactions intéressées, vous proposez que le transfert d'actifs soit permis entre les membres d'une compagnie de portefeuille financière à condition que cette transaction respecte le prix du marché. Nous avons longuement étudié le dossier «Seaway» et «Greymac», et je suppose que j'aimerais que vous me disiez qui détermine ce prix du marché.

M. Orser: Je suppose qu'en dernière analyse, ce sont les membres du conseil d'administration de ces deux compagnies, et je pense qu'il faut le justifier et le défendre conformément aux règles, quelles qu'elles soient, de l'autorité de réglementation.

M. McCrossan: Au sujet de ces transactions particulières, le conseil d'administration ou la direction semble penser que ce prix pourrait être modifié trois fois par jour et même augmenté de 150 p. 100 pendant la même journée. Un des problèmes que nous posent de toute évidence les transactions intéressées est exactement ce type de transaction. Si une telle chose était autorisée, je suppose que vous ne verriez pas d'objections à ce qu'une disposition donne au surintendant, si nécessaire, le pouvoir de fixer ce prix.

M. Orser: Pas du tout, à supposer qu'il ait le personnel compétent à sa disposition. Nous le supposerons. Nous ne savons pas si c'est vrai aujourd'hui.

M. McCrossan: Je ne le pense pas non plus. Maintenant, selon vous, vous auriez l'autorisation de mettre sur pied des filiales chargées d'activités auxiliaires sous réserve d'approbation réglementaire telle que des droits limités de fiducie, etc. Je crois comprendre qu'en vertu de la loi actuelle, vous avez déjà le pouvoir de mettre sur pied des filiales d'activités auxiliaires, sous réserve de l'approbation du surintendant, mais qu'il n'estime pas que ces opérations particulières dont vous avez dressé la liste soient auxiliaires à vos activités. Est-ce que j'ai raté quelque chose? Est-ce que je me trompe? Il me semble que vous ajoutez des activités au sujet desquelles le surintendant a déjà dit qu'elles ne figuraient pas au tableau des activités auxiliaires.

[*Texte*]

Mr. Orser: Perhaps Bill Nursey can help me. I am not sure that the Superintendent has ever officially promulgated that list, has he?

Mr. Bill Nursey (Associate Counsel, London Life Insurance Company): No. If I can just interject, Mr. Chairman. Our experience has been that the Superintendent has construed ancillary business very narrowly. Attempts to get him to particularize what might be considered ancillary have been fruitless in the past. Those additional things we seek are really in addition to what he has considered ancillary in the past.

Mr. McCrossan: What you are asking, then, is for us in our report to stipulate that we regard the types of businesses that you have listed as ancillary.

Mr. Nursey: That is correct unless another approach were taken, and that were to enumerate these specifically within the list of section 65 subsidiaries and still leave ancillary as an additional category.

Mr. McCrossan: Okay. Just one final question. You have asked that stock companies have the same right as mutuals to form downstream holding companies—downstream subs, in fact, of any type. Would you see a restriction in terms of the capital and surplus that belongs to the shareholders as being eligible for such, rather than the policyholders' surplus? It seems that, in your case, as a stock company, you have shareowners and the policyholders are customers; whereas in the case of a mutual company, the policyholders are the owners. It seems to me that it would not be unreasonable to allow what you have requested, but that there is a difference between using the shareholders' surplus and using the policyholders' surplus for downstream investments.

Mr. Orser: As a measure, do you mean, sir?

Mr. McCrossan: Yes. I mean of what should be permitted to be invested downstream.

Mr. Orser: Rather than a proportion of assets, is that it?

Mr. McCrossan: Yes. We have had considerable talk with other financial institutions and, indeed, with life companies, about whether the limitations on subsidiaries should be expressed as a proportion of assets, or whether they should be expressed as a proportion of capital and surplus, because the leverage is very different. I suspect your company probably has a surplus ratio of over 10% of assets whereas, in a bank, it might be under 5%. Right? So the different natures of the strength of the different financial institutions might suggest limitations as multiples of capital and surplus to reflect the strength of the institutions.

Mr. Orser: Blake Fewster, would you like to comment?

Mr. Blake Fewster (Vice-President and Chief Actuary, London Life Insurance Company): Just to correct one understanding that we have about our policyholders, which is that they are partial owners of our company as well. I think if there were downstream investments that were good for policyholders of a mutual company, they should be good for policyowners of a stock company as well. But we do also think

[*Traduction*]

M. Orser: Bill Nursey peut peut-être venir à mon aide. Je ne suis pas certain que le surintendant ait jamais officiellement promulgué cette liste, n'est-ce pas?

M. Bill Nursey (conseiller associé, *London Life Insurance Company):* Non. Permettez-moi d'intervenir, monsieur le président. Nous avons constaté que l'interprétation que donnait le surintendant d'activités auxiliaires était très étroite. Chacune de nos tentatives pour lui demander ce qu'il entendait par activités auxiliaires est restée sans réponse. Ces activités supplémentaires que nous réclamons s'ajoutent en réalité à ce qui a toujours été considéré comme auxiliaire dans le passé.

M. McCrossan: Vous nous demandez donc d'indiquer dans notre rapport que nous considérons le genre de transactions dont vous avez dressé la liste comme auxiliaiires.

M. Nursey: Exactement, à moins qu'une autre méthode ne soit utilisée, à savoir l'énumération de ces transactions dans la liste de l'article 65 consacré aux filiales, tout en maintenant les transactions auxiliaires dans une catégorie supplémentaire.

M. McCrossan: Très bien. Une dernière question. Vous avez demandé que les compagnies par actions aient comme les mutuelles le droit de constituer des compagnies de portefeuille. Imposeriez-vous une restriction aux capitaux et aux excédents appartenant aux actionnaires et pouvant être ainsi utilisés plutôt qu'aux excédents des titulaires de police? Il me semble que dans votre cas de compagnie à actions, vous avez des actionnaires propriétaires alors que les titulaires de police sont simplement des clients; alors que dans le cas des mutuelles, ce sont les titulaires de police qui sont les propriétaires. Il ne me semblerait pas déraisonnable d'accéder à votre demande, mais il y a une différence entre utiliser l'excédent des actionnaires et l'excédent des titulaires de police pour les placements.

M. Orser: Comme mesure, voulez-vous dire, monsieur?

M. McCrossan: Oui. Je veux parler des placements qui devraient être autorisés en aval.

M. Orser: Plutôt qu'une proportion de l'actif, n'est-ce pas?

M. McCrossan: Oui. Nous avons eu de longues discussions avec d'autres institutions financières et, naturellement, avec des compagnies d'assurance-vie, visant à déterminer si les limites imposées aux filiales devraient être fonction du capital ou fonction du capital et de l'excédent, car l'effet est très différent. Je suppose que votre compagnie a probablement un ratio d'excédent dépassant 10 p. 100 de l'actif alors que dans les banques, ce ratio peut être inférieur à 5 p. 100. N'est-ce pas? La nature différente de la force des différentes institutions financières pourrait donc suggérer des limites correspondant à des multiples du capital et de l'excédent reflétant la force de ces institutions.

M. Orser: Blake Fewster, aimeriez-vous répondre?

M. Blake Fewster (vice-président et actuaire en chef, *London Life Insurance Company):* J'aimerais apporter un petit rectificatif au sujet de nos titulaires de police. Ils sont aussi partiellement propriétaires de notre compagnie. Je pense que si des placements en aval sont bon pour les titulaires de police d'une mutuelle, ils devraient également être bons pour les titulaires de police d'une compagnie par actions. A notre

[*Text*]

that there are some investments that should only be made by shareholders, who are really more able to stand risk than policyholders. And I think that we would have to sort that out. As far as whether it should be a proportion of assets or a surplus, I can see reasons on both sides. The surplus in the par fund, we really look upon as really backing liabilities that we have to our policyholders, because we intend to give that surplus back to them some day. And I think maybe we might look upon the surplus of shareholders in a different light.

• 1620

Just going back to the policyholders for a moment. We have a great deal of concern about the equity between generations of policyholders, because policyholders come and go and we want to give their value to them, whereas a shareholder either gets his dividends or he also has his share value. So what we do with the surplus could be part of the share value if we do not give it to him in dividends.

Mr. McCrossan: Yes. That raises an issue which I have been meaning to raise. In the schedule and technical papers indicating the investment restrictions, they list shareholders' equity, participating liabilities and non-participating liabilities. There is no indication of what investment restrictions might apply to policyholders' surplus. Do you assume that it is invested the same way as par life liabilities? Or do you assume that it should be in the shareholders' equity category? Or have you just wondered, did they forget a category?

Mr. Fewster: I do not know whether I would distinguish it that way. I think we might invest policyholders' surplus differently than we would actual policy liabilities.

Mr. McCrossan: So you would argue that the department should, in fact, add a fourth category or there should be a fourth category which has its own particular investment characteristic.

Mr. Fewster: I would not want to depart too much from the prudent man rule. I do not think we want to be too constrained to invest the way we see it should be.

Mr. McCrossan: Okay. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I would like to go back on this asset segmentation. I am not too bright a fellow and I cannot figure it out entirely. You tell me you are going to segregate your liabilities or your assets or your investments for your par shareholders from your regular shareholders. Now, how do you do that? I mean, your obligation on the policy is presumably to pay the terms of the policy. But how do you define what is

[*Translation*]

avis, il existe certains types de placements qui ne devraient être effectués que par les actionnaires qui peuvent vraiment accepter un coefficient de risque plus élevé que les détenteurs de contrats d'assurance. Je crois qu'il faudrait vraiment établir des catégories. Quant à savoir s'il devrait s'agir d'un pourcentage de l'actif ou d'un surplus, je crois que les 2 options ont un certain mérite. Nous considérons le surplus du fonds des assurés qui ont une police participante comme un moyen d'appuyer le passif affairant à nos détenteurs de contrats d'assurance, parce que nous avons l'intention de leur rendre ce surplus un jour ou l'autre. Je crois que nous verrions le surplus des actionnaires dans une autre perspective.

J'aimerais en revenir pour l'instant aux détenteurs de contrats d'assurance. La question de l'équité entre les diverses générations de détenteurs nous préoccupe parce que comme vous le savez les détenteurs changent et nous voulons nous assurer qu'ils obtiennent vraiment une valeur équitable; comme vous le savez, un actionnaire reçoit les dividendes qui lui reviennent ou reçoit la valeur du marché de l'action qu'il détient. Ainsi, cet excédent ou ce surplus pourrait en quelque sorte faire partie de la valeur de son action si cet excédent ne lui est pas versé sous forme de dividende.

M. McCrossan: Je vois. Cela me mène à soulever une question que je voulais vous poser. Dans l'Annexe et les documents techniques, les restrictions au titre des placements portent sur l'avoir des actionnaires, le passif sur les polices d'assurance-vie participantes et le passif sur les polices d'assurance-vie non participantes. Rien n'indique quelles seraient les restrictions à l'égard de l'excédent des assurés. Supposez-vous que cet excédent serait placé de la même façon que les passifs sur les polices d'assurance-vie participantes? Supposez-vous qu'il ferait partie de l'avoir des actionnaires? Avez-vous simplement pensé qu'ils avaient oublié cette catégorie?

M. Fewster: Je ne sais pas si j'établirais vraiment la distinction de cette façon. Je crois que nous pourrions placer l'excédent des assurés de façon différente du passif sur les polices d'assurance-vie.

M. McCrossan: Vous croyez donc que le ministère devrait de fait prévoir une quatrième catégorie ou que tout au moins on devrait ajouter une catégorie qui serait bien particulière.

M. Fewster: Je ne voudrais pas vraiment m'écarter de la méthode de gestion prudente. Je ne crois cependant pas que le nombre de restrictions devrait nous empêcher de placer cet excédent comme nous l'entendons.

M. McCrossan: Je vois. Merci, monsieur le président.

Le président: J'aimerais revenir à la question de la séparation des éléments d'actif. Je ne suis pas très intelligent et je ne peux pas vraiment comprendre toute cette question. Vous me dites que vous allez séparer votre passif ou vos éléments d'actif ou vos placements entre les actionnaires participants et les actionnaires communs. Comment pouvez-vous y arriver? Vous devez probablement au terme de la police ou du contrat

[*Texte*]

profit for the par shareholders and what is profit for the stock shareholders?

Mr. Orser: Well, I think . . . A couple of topics. First of all, this sort of backs us into something that has been said in a couple of briefs concerning the question of conflict of interest . . .

The Chairman: That is right. Dandy, is it not?

Mr. Orser: One of the things that was most interesting in the committee that worked behind the scenes a year and a half or so ago was the fact that when the people on the committee that were representing the four pillars had an opportunity to explain to officials how financial institutions worked, it was kind of a surprise to the officials to discover that in fact managers of financial institutions have to deal with conflict of interest day in and day out. We have to make decisions that have to do with the allocation of investments to our participating policy owners, to our non-participating policy owners, to our group people and, similarly, the allocation of investment income and expenses. Because at the end of the year we have to not only tell the Superintendent, but tell our policy owners and our shareholders how each of them stand financially and what the return to that particular stakeholder was. So that gets to some of the matter of managing conflict. We have traditions, we have rules about the ways in which we do this and, of course, at the end of the year all of that is subject to a review by the Superintendent and his officers to make sure that our rules are fair and that we implemented them in an equitable way.

Now, with regard to the segmentation matter, what that is really is just formalizing the fact that really each company is in as few as three or four or as many as eight or ten businesses and that the character of the business and the contractual obligation or commitment that the company makes may be different in each case.

The Chairman: Oh, that is easy. But what bothers me is how you divide the profit from it. I mean, the fact that you are in a dozen businesses, presumably the profit from all of the businesses goes to the shareholders.

• 1625

Mr. Orser: That is why we have actuaries and accountants. There are a lot of subtleties here and they work very hard at doing this precisely. Mr. Allan, perhaps you want to add something.

Mr. Allan: I think, just to mention that question on the participating business, there are specific assets and income that support that and the shareholder is only entitled by law, by a certain percentage—2.5% in our case—of any payments made to the participating shareholders. It is fairly clear and distinct that it is regulated. We do have the various products or families of liabilities that are quite easily definable, and we

[*Traduction*]

effectuer certains versements ou certains paiements. Comment pouvez-vous définir ce qui représente un profit pour l'actionnaire participant et ce qui représente un profit pour les autres actionnaires?

M. Orser: Je crois . . . Il s'agit de 2 questions. Tout d'abord, cela nous ramène à quelque chose qui a déjà été dit dans un ou deux mémoires en ce qui a trait à la question des conflits d'intérêts . . .

Le président: C'est vrai. N'est-ce pas merveilleux!

M. Orser: Comme vous le savez, un comité composé de représentants des 4 grands piliers a étudié la question il y a environ 18 mois; les membres des institutions financières ont expliqué aux représentants du gouvernement comment leurs institutions fonctionnaient et ces derniers ont été surpris de constater que les gestionnaires des institutions financières sont confrontés avec des questions de conflits d'intérêts tous les jours. Nous devrons prendre des décisions en ce qui a trait à l'attribution des investissements aux détenteurs de polices participantes, aux détenteurs de polices non participantes, aux membres du groupe, et, de la même façon, l'attribution des revenus d'investissement et des dépenses. À la fin de l'année, nous devons dire au surintendant et à nos détenteurs de polices et à nos actionnaires quelle est leur situation financière et quels seront leurs revenus. Comme vous le voyez, il faut vraiment s'occuper à ce moment-là de la question des conflits d'intérêts. Nous avons certaines traditions, certains règlements en ce qui a trait aux façons de procéder et, évidemment, à la fin de l'année, toutes nos activités font l'objet d'un examen par le surintendant et ses représentants qui s'assurent que nos règlements sont justes et qu'ils ont été mis en oeuvre de façon équitable.

Pour ce qui est de la question de la séparation des éléments d'actif, cette question existe simplement parce qu'une compagnie oeuvre dans un, deux, trois secteurs ou même 8 ou 10, le caractère de cette activité et les engagements au terme des contrats peuvent différer dans chaque cas.

Le président: Cet aspect est facile à comprendre. Ce qui me préoccupe cependant c'est la façon dont vous pouvez diviser ou attribuer les profits. Si vous vous occupez d'une douzaine d'entreprises par exemple, on suppose tout de même que les profits réalisés sont distribués aux actionnaires.

M. Orser: C'est justement pourquoi nous employons des actuaires et des comptables. Il existe toutes sortes de petites distinctions subtiles et ces employés font tout ce qu'ils peuvent pour assurer que l'attribution est juste et équitable. Monsieur Allan, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Allan: Pour ce qui est de la question des polices participantes et non participantes, j'aimerais signaler qu'il existe des éléments d'actif et des revenus bien précis et que l'actionnaire n'a droit, aux termes de la loi, qu'à un certain pourcentage—dans notre cas il s'agit de 2.5 p. 100—de tout paiement effectué aux actionnaires participants. Cette disposition est assez claire et précise. Nous avons donc divers produits ou

[*Text*]

have specific investment strategies to support each of the larger product lines, so we can identify the appropriate strategy, that is, term of assets, nature of assets, that have to support these liabilities. We can assure that our policy owner is going to get the guarantee he thought he was going to get.

The Chairman: Are you proposing we should suggest to the Superintendent that you be able to segment your investments? Then you would be able to say, right off the bat, those mortgages over there all belong to the par policyholders. It is too bad they went bust, but we have these great ones over here for the stockholders.

Mr. Orser: Yes.

Mr. Allan: We have specific guidelines and principles in place on how we allocate assets, to assure that the policy owner and shareholder do get fair treatment. We have under discussion with the Superintendent our approaches in this regard. That is something we have been designing and have had under way for approximately three years now.

The Chairman: Do not the par-holders have an extra guarantee in your company? They have the shareholder's equity presumably behind the undertaking to pay on the policy . . .

Mr. Orser: That is correct, the shareholder's equity . . .

The Chairman: —plus, they have any surplus or reserves built up in the par-policy. Is that what you are saying?

Mr. Orser: Yes, there are the surpluses that relate to the participating fund activity, and an extra cushion in a stock company is the shareholder's equity, that is correct. If the worse comes to the worst in an insurance company, then that can be looked to. What we are talking about is the going concern situation, where we want to make sure that we optimize our investment strategies and portfolio decisions, in light of the peculiar and unique needs of each of these families of business.

The Chairman: It seems to me the major problem is how you would allocate the benefit of the par-holder. In a mutual company it is simple, the par-holders are entitled to it all . . .

Mr. Orser: No, no, not quite, Mr. Chairman, because mutual companies are in the non-participating business too, so they have the reverse problem.

The Chairman: At least, all the profits go to the par-holder.

Mr. Orser: That is true.

The Chairman: There are not any other classes of shareholders.

Mr. Orser: We have a set of rules, as to the way, because today we must calculate what these returns are. Of course this must not only be done fairly and equitably—we do not put all

[*Translation*]

groupes d'actif qui sont facilement définis, et nous avons les stratégies de placement bien précises pour chacune de ces catégories, de sorte que nous pouvons identifier le type d'actif qui est approprié en fonction de ces passifs. Nous pouvons nous assurer que le détenteur de police obtiendra la garantie qu'il croyait obtenir.

Le président: Voudriez-vous que l'on propose au surintendant qu'on vous autorise à séparer vos placements? Vous seriez alors en mesure de dire par exemple que telles hypothèques reviennent aux assurés participants. C'est malheureux que ces hypothèques aient été perdues, mais nous avons d'autres hypothèques très rentables qui, elles, sont réservées pour les actionnaires.

M. Orser: Oui.

M. Allan: Nous avons des lignes directrices et des principes dont nous nous servons pour attribuer les éléments d'actif, afin d'assurer que le détenteur de police et l'actionnaire sont traités de façon équitable. Nous discutons d'ailleurs actuellement de cette question avec le surintendant. Il s'agit de lignes directrices que nous avons mises sur pied et dont nous nous servons depuis environ trois ans.

Le président: Les détenteurs de police participante ne jouissent-ils pas d'une garantie supplémentaire de la part de votre compagnie? Je suppose qu'ils disposent de l'avoir des actionnaires pour cette entreprise . . .

M. Orser: C'est exact, l'avoir de l'actionnaire . . .

Le président: Et on peut y ajouter tout excédent ou toute réserve aux titres de la police participante. Est-ce ce que vous dites?

M. Orser: Oui, il existe des excédents qui sont liés au fonds participant, et une réserve supplémentaire dans une société par action représente l'avoir de l'actionnaire. C'est exact. Au pis aller, en ce qui a trait à une compagnie d'assurance, on pourrait se tourner vers ces ressources financières. La question qui nous intéresse est celle de la valeur d'exploitation car nous voulons nous assurer qu'il y a optimisation des décisions prises aux titres du portefeuille et des placements, compte tenu des besoins uniques de chacun de ces secteurs d'activité.

Le président: Il me semble que le principal problème est la façon dont vous procédez à l'attribution des bénéfices de l'actionnaire participant. Dans le cas des mutuelles d'assurance les choses sont assez simples puisque les actionnaires participants ont droit à tous les bénéfices . . .

M. Orser: Non, pas tout à fait, monsieur le président, parce que les mutuelles d'assurance ont également des détenteurs non participants et ont donc le problème contraire.

Le président: Tout au moins, c'est l'actionnaire participant qui reçoit tous les bénéfices.

M. Orser: C'est vrai.

Le président: Il n'y a pas d'autres catégories d'actionnaires.

M. Orser: Il nous faut respecter toute une série de règlements car nous devons calculer quels seront les revenus. Evidemment, il faut procéder de façon juste et équitable et

[*Texte*]

the good ones in one department and all the bad ones in another department. That is the sort of thing the Superintendent watches pretty carefully.

An hon. member: That is another reason he has actuaries on his staff too, I believe.

Mr. Orser: That is right, that is management judgment and is subject to scrutiny and review. That has been the case for a long time.

The Chairman: Right now you are not entitled to segment. The whole thing is put . . .

Mr. Orser: Not formally, no.

The Chairman: —into the pot, and all that happens is that between you and the Superintendent, you determine which portion of the profit, if you like, applies to the par-policy people and what belongs to the shareholders.

Mr. Orser: But it is done quite precisely, I do not want to leave the impression that there is anything . . .

Mr. Fewster: We have to, in fact, do that now. What we are really asking for is a way to do it better. We do essentially have to run a profit and loss statement for the par-business separate from the non-par, and we feel we would be able to manage the business better if we could actually do a better match with the assets versus the liabilities.

The Chairman: Okay, I understand. Any other questions?

Mr. Lanthier.

• 1630

M. Lanthier: Vous faites du placement immobilier à grande échelle, n'est-ce pas? Est-ce que vous investissez dans des gros bâtiments à étages multiples comme d'autres compagnies d'assurance, par exemple?

A witness: Yes, we did.

M. Lanthier: Vous le faites. Quand vous le faites, est-ce que vous le faites par le truchement d'un développeur ou construisez-vous vous-mêmes? Comment entreprenez-vous cela?

Mr. Allan: We have really gotten into the real estate business in recent years, and we have basically done that through a joint venture route. Our strategy has been primarily to acquire existing fully leased buildings. As to going into new development, we just do not feel the risk is appropriate at this stage to do a lot of development.

M. Lanthier: Vous avez donc une société en coparticipation qui s'occupe de vos placements?

Mr. Allan: Just as it relates to specific real estate properties it is a joint venture, and this maybe relates today to 4% of our total assets.

M. Lanthier: Très bien. C'est quelque chose pour laquelle j'ai quelques connaissances. Cette compagnie en coparticipation est partiellement propriété de votre société, n'est-ce pas?

[*Traduction*]

nous n'attribuons pas tous les gains à un groupe et toutes les pertes à l'autre. Cette attribution est une des choses que le surintendant surveille de très près.

Une voix: Si je ne me trompe pas, c'est d'ailleurs là une des raisons pour lequelles il emploie des actuaires.

M. Orser: C'est vrai, c'est une décision de la part des administrateurs une décision qui fait l'objet d'un processus d'étude et d'examen. Ce processus existe d'ailleurs depuis assez longtemps.

Le président: Vous n'avez pas le droit, actuellement, de procéder à la séparation des éléments d'actif. Le total des avoirs . . .

M. Orser: Pas officiellement.

Le président: . . . est établi, et à la suite de consultations avec le surintendant vous décidez quel pourcentage des bénéfices, si on peut s'exprimer ainsi, sera attribué aux détenteurs de police participante et ce qui reviendra aux actionnaires.

M. Orser: Cette attribution se déroule en fonction de lignes directrices très précises, et je ne voudrais pas que l'on pense . . .

M. Fewster: De fait, nous devons procéder de cette façon maintenant. Nous voulons simplement avoir une meilleure façon de procéder. Nous préparons un état des résultats distinct pour le secteur participant et le secteur non participant, et nous croyons que nous pourrions peut-être mieux faire les choses si nous pouvions mieux concorder l'actif et le passif.

Le président: C'est bien. Je comprends. Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur Lanthier.

Mr. Lanthier: You invest in real estate on a large scale, do you not? Do you invest in big, multistorey buildings like other insurance companies, for example?

Un témoin: Oui.

Mr. Lanthier: You do. When you do, is this through a developer or do you do it yourselves? How do you go about it?

M. Allan: Nous nous intéressons à l'immobilier depuis quelques années et en principe nous faisons cela conjointement avec d'autres. Notre stratégie a surtout consisté à acheter des édifices déjà entièrement loués. Quant aux constructions neuves, nous croyons que le jeu n'en vaut pas la chandelle dans la conjoncture actuelle.

Mr. Lanthier: So you do have a joint venture company that takes care of your investments?

M. Allan: Seulement pour le côté investissements immobiliers, ce qui représente environ 4 p. 100 de notre actif total à l'heure actuelle.

Mr. Lanthier: Fine. That is an area I am somewhat familiar with. This joint venture company is partially the property of your company, is it not?

[*Text*]

Mr. Allan: In all cases we own directly an undivided interest in the asset. It is not done through another company; we own the asset or our 50% of that asset.

M. Lanthier: D'accord! J'allais dire quelque chose de plus: vous avez donc là un conflit d'intérêts potentiel quand on alléguait qu'il est difficile de diviser la partie qui va à vos actionnaires par rapport à ce qui va à vos assurés. Moi-même, j'ai déjà eu l'impression qu'il y a une difficulté additionnelle du fait que vous seriez propriétaires d'une autre compagnie en coparticipation, laquelle n'aurait qu'un seul client qui serait votre société et à laquelle vous verseriez des profits aussi. Donc, cela ferait un conflit d'intérêts qui serait multiple, car il y aurait trois participations. Plusieurs compagnies d'assurance avec lesquelles je faisais affaires comme ingénieur-conseil avaient une compagnie qui était «le bras qui investissait». Et j'avais l'impression que cette compagnie-là qui investissait avait un seul client, lequel était la compagnie d'assurance. À ce moment-là, on pouvait transférer facilement des profits dans cette société-là, les dégrever de la société originale pour les envoyer dans une autre société. Cela faisait donc un conflit d'intérêts qui était triple: vos actionnaires, vos assurés et votre développeur. Est-ce que c'est votre cas? . . . Ce n'est pas votre cas.

Mr. Allan: No, that is not the case. As I mentioned here, the investment operation is run for the benefit of our policy owners and shareholders by employees of the life company, and all profits really go from our undivided interest in the asset back to the life company.

M. Lanthier: Très bien. Maintenant, quand on parlait de conflit d'intérêts tout à l'heure, est-ce qu'on peut vous demander si vous avez un code de déontologie dans votre société, code qui vous aiderait à donner les grandes lignes directrices de vos principes de base et qui vous dirait comment séparer les profits de vos assurés des profits de vos actionnaires? Est-ce que vous avez des principes ou des codes de ce genre? Vous avez sans doute entendu, précédemment, l'autre compagnie qui nous a présenté son code de déontologie. Est-ce que la même chose existe chez vous?

Mr. Orser: We do have a code of behaviour and ethics for employees and staff that relates to employee and staff behaviour. This is not a code that sets down the technical requirements for the allocation of income and expenses. It is not codified; it is a matter of professional decision on the part of our actuarial and accounting people.

• 1635

M. Lanthier: Monsieur le président, j'ai de grandes et graves restrictions à faire, quand on parle de professionnalisme. Vous savez, je dirais plutôt «commercial». J'aurais de sérieuses réserves à formuler sur le terme «professionnel», dans ce cas-ci. Merci.

The Chairman: Thank you. Mr. Madden, please.

Mr. Madden: Mr. Orser, one of the rationales for the Trilon group of financial companies was the opportunity for synergy among these companies—synergy of two types, that on the

[*Translation*]

M. Allan: Dans tous les cas, nous sommes directement propriétaires d'un intérêt indivis de l'actif. Nous ne passons pas par une autre société; nous sommes propriétaires de l'actif ou propriétaires de 50 p. 100 de l'actif.

Mr. Lanthier: Fine! I was going to say something else: you therefore have a potential conflict of interest when we go back to allegation that it is difficult to divide the share that goes to your shareholders as opposed to the share going to your policyholders. I myself, in the past, have been under the impression that there is additional difficulty because of the fact that you are owners of another joint venture company which would have only one client which would be your company to which you are also giving profits. So that gives us a multiple conflict of interest situation because there are three participants. Many insurance companies with which I used to do business as consulting engineer had a company which was the "arm that invested". And impression was that the company doing the investment had a single client which was the insurance company itself. So at that point you could easily transfer profits into that company, get them from the original company and send them into another one. So you had a triple conflict of interest there: your shareholders, your policyholders and your developer. Is that your case? . . . that is not your case.

M. Allan: Non, ce n'est pas le cas. Comme je l'ai déjà dit ici, les placements sont faits au profit de nos détenteurs de polices et de nos actionnaires par des employés de la compagnie d'assurance et tous les profits que nous retirons de l'actif sont intégralement remis à la compagnie d'assurance-vie.

Mr. Lanthier: Fine. Now, when we were talking about conflict of interest before, could we ask you whether you have a code of ethics in your company, a code which sets out the main guidelines of your basic principles and which would give you an idea as to how to separate profits going to your policyholders from those going to your shareholders? Do you have principles or codes like that? I am sure you heard the company before you that gave us their code of ethics. Do you have the same thing in your company?

M. Orser: Nous avons un code de comportement et de déontologie pour les employés et le personnel concernant leur comportement. Ce n'est pas un code où l'on trouve les exigences techniques concernant la répartition des revenus et des dépenses. Cela n'est pas codifié; c'est là une décision professionnelle prise par nos actuaires et nos comptables.

Mr. Lanthier: Mr. Chairman, I have very serious doubts concerning this so-called professionalism, which I would prefer to call "commercialism". I have some very serious reservations concerning the word "professional" in this case. Thank you.

Le président: Merci. Monsieur Madden, je vous en prie.

M. Madden: Monsieur Orser, une des raisons d'être du groupe de compagnies financières *Trilon* c'était la possibilité de synergie que ce groupe offrait, synergie de deux types

Texte]

dministrative side and product cross-selling. However, when ne in this committee talks about product cross-selling, there eems to be some concern among witnesses about cross-selling nd it is referred to as tide selling.

I wonder if you would comment, from your vantage point—ou are doing this sort of thing now in terms of cross-selling—n how you handle this criticism and perhaps more impor-antly, how you deal with the concern of tide selling.

Mr. Orser: Mr. Chairman, as I understand it, tide selling elates to a transaction where a customer, let us say in dealing ith company A, either is required to purchase a second roduct of company A in order to acquire the first product or, s we may be dealing with here, be required to purchase a roduct of company B.

As the green paper says, that is a very undesirable situation. Ve agree that it should be opposed and there should be rules o prevent it.

I think the principal way in which one can avoid tide selling to make sure that there are certain explicit rules, either in ie marketplace or possibly in a regulatory frame, to require ll disclosure of the relationship and make it clear to the ustomer that he is free to choose alternative products and ternative suppliers.

As I have mentioned in my remarks, in our experience, we re finding that the advantages of networking to the customer in mainly to the broader product selection that is available, ie convenience, and of course at all times, the level of rofessionalism available at the point of sale.

You have seen a lot of insurance companies here. When we et down to it, many companies' products are very similar to nother company's products and we work very hard to fferentiate our company in terms of levels of service and the roficiency of the people who are dealing with the customer, e policy owner or the prospective policy owner.

In short, the answer is that we certainly oppose tide selling. Ve think networking products between affiliated . . . for that atter my example of a Paul Revere personal disability oduct is, if you like, a networking of a product from an related company because it happens to be a product we nnot figure out how to manufacture and sell profitably.

The Chairman: Mr. Orser, I have one question which is a pplementary to that. Is there any arrangement in your mily of companies where there is commission discount if you rchase a further product from another member of the sociated family?

Mr. Orser: I do not think there is at present, Chairman, but could imagine the situation where the selling company is mpensated for selling the product of the related company. Is at the sort of thing you mean?

The Chairman: That, or the customer is given a benefit or a scount if he buys his life insurance from London Life if he is despositor, whereby he gets an extra point in his deposit count or can buy the policy at 10% below the normal quote, d that type of thing.

[*Traduction*]

administratif, et également, vente mutuelle de produits. Cela dit, lorsque nous parlons de vente mutuelle de produits, cela semble susciter certaines préoccupations parmi les témoins, qui les considèrent comme des ventes liées.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez, vous qui faites de la vente mutuelle, que répondez-vous à ces critiques, et surtout à cette critique des ventes liées.

M. Orser: Monsieur le président, pour moi, la vente liée s'entend d'une transaction où un client, supposons qu'il traite avec la compagnie A, est tenu d'acheter un second produit à la compagnie A pour acquérir le premier produit ou, et c'est peut-être le cas ici, est tenu d'acheter un produit à la compagnie B.

Comme le Livre vert l'explique, c'est une situation tout à fait déplorable. Nous reconnaissons qu'il faut lutter contre cela et que des règles devraient l'empêcher.

Le meilleur moyen d'éviter les ventes liées, c'est de s'assurer qu'il y a des règles précises, éventuellement même une réglementation du marché, qui exigent que toutes les relations d'affaires soient révélées et que le client soit libre de choisir les produits et les fournisseurs qui lui conviennent.

Commme je l'ai dit dans mes observations, pour le client, le principal avantage d'un réseau d'affaires, c'est qu'il met à sa disposition une plus grande gamme de produits, que c'est plus commode et que les responsables des points de vente font preuve d'un plus grand professionnalisme.

Vous avez entendu beaucoup de compagnies d'assurance; en fin de compte, les produits de beaucoup de compagnies se ressemblent, et nous nous donnons beaucoup de mal pour que les services et la compétence des gens qui traitent avec les clients, le détenteur d'une police d'assurance ou le futur client, établissent une différence appréciable.

Bref, nous sommes tout à fait opposés aux ventes liées. Nous pensons que la création d'un réseau de produits entre compagnies affiliées . . . en fin de compte, l'exemple que j'ai donné d'une police d'assurance-invalidité de type *Paul Revere*, constitue une sorte de réseau avec une autre compagnie car c'est un produit que nous n'avons pas trouvé le moyen de fabriquer et de vendre à profit.

Le président: Monsieur Orser, j'ai une question supplémentaire. Dans votre famille de compagnies, est-ce qu'il y a un escompte prévu si vous achetez un autre produit à un autre membre de la famille de compagnies?

M. Orser: Pas pour l'instant, monsieur le président, je ne le pense pas, mais on pourrait envisager que la compagnie qui vend reçoive une commission si elle vend le produit d'une compagnie affiliée. C'est à cela que vous faites allusion?

Le président: Oui, ou encore si un déposant reçoit un escompte s'il prend une assurance-vie à la *London Life*; par exemple il pourrait recevoir un point supplémentaire dans son compte de dépôt ou encore acheter une police d'assurance à 10 p. 100 moins cher que le prix normal.

[*Text*]

Mr. Orser: No, there is nothing of that kind. It sounds like a good idea. It would be a good promotion, but we do not have anything of that kind at the moment.

The Chairman: Are there any other questions?

Thank you very much for your presentation.

Mr. Orser: Thank you, Chairman.

• 1640

The Chairman: You have been most helpful in our considerations.

Our next witness is the Canada Life Assurance Company. Our witnesses are Daniel Nield, Vice-President, and Dan Needles, Director of Public Affairs.

Gentlemen, we have the position paper of the Canada Life Assurance Company. It will be appended to today's meeting. We would like you, as other witnesses have done, briefly to set out your principal concerns so we can open the matter to questioning.

Mr. Daniel Nield (Vice-President and Director, Group Division, Canada Life Assurance Company): Thank you very much, Mr. Chairman. We welcome the opportunity to meet with you today to speak to our brief.

Our President, Ed Crawford, sends his regrets. He is attending a board of directors meeting of our company in Ireland which was established some time ago.

The green paper offers a much-needed modernization package for the financial services industry, but we are concerned that the strings around the package would represent too much of a tangle of heavy regulation.

Our approach in our brief has been to select three broad topics which are most important to us. The first two deal with corporate structure and investment structure, and it is in these areas that we feel the additional regulation which would be imposed upon the insurance industry does not warrant the changes which would alter the status quo. The third section deals with diversification structure, and we feel it is most welcome modernization and long overdue.

We have three specific points which are very important to us. The first deals with interlocking directorships. This is an unfortunate description because the modifying word "interlocking" sounds offensive. We believe the green paper proposal to bar directors of one financial institution from serving on the boards of other financial institutions is unduly restrictive where the two financial institutions are not in direct competition.

Life insurers are in the business of providing long-term protection and products which bear no resemblance to bank and trust company products. The basic proposal would have the effect of restricting the number of qualified directors who would be available to sit on the board of an insurance com-

[*Translation*]

M. Orser: Non, cela n'existe pas. Cela semble être une bonne idée. Ce serait un bon argument de vente, mais pour l'instant, nous n'avons rien de ce genre.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Merci beaucoup pour votre exposé.

M. Orser: Merci, monsieur le président.

Le président: Vous nous avez beaucoup aidé dans nos délibérations.

Nos témoins suivants sont les représentants de la compagnie d'assurance Canada-Vie, Daniel Nield, vice-président et Dan Needles, directeur des affaires publiques.

Messieurs, nous avons le document qui contient la prise de position de Canada-Vie. Ce document sera annexé au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. Tout comme les autres témoins l'ont fait, nous aimerions que vous nous rappeliez rapidement vos préoccupations principales; nous passerons ensuite aux questions.

M. Daniel Nield (vice-président et directeur, Division de l'assurance collective, Canada-Vie): Merci beaucoup, monsieur le président. Nous sommes heureux d'avoir été invités à comparaître aujourd'hui et à commenter notre mémoire.

Notre président, Ed Crawford, vous prie de l'excuser. Il assiste à une séance du conseil d'administration de notre compagnie en Irlande; cette séance était prévue depuis un certain temps.

Le Livre vert offre à l'industrie des services financiers une occasion de modernisation dont elle a grand besoin. Cela dit, nous craignons que cette modernisation ne soit ralentie par une réglementation excessive.

Dans notre mémoire, nous avons choisi trois sujets qui nous semblent particulièrement importants. Les deux premiers portent sur la structure des sociétés et la structure d'investissement et nous pensons que dans ces domaines, les règlements supplémentaires qui seraient imposés à l'industrie des assurances viendraient annuler les avantages de cette modernisation. Le troisième sujet, c'est la diversification et dans ce cas, la modernisation prévue est une excellente chose, attendue depuis trop longtemps.

Nous avons trois sujets qui nous importent particulièrement. En premier lieu, le chevauchement des directorats. C'est une description regrettable car le terme «chevauchement» semble négatif. Le Livre vert propose d'empêcher les directeurs d'une institution financière de siéger au conseil d'administration d'autres institutions financières et, à notre avis, lorsqu'il s'agit de deux institutions financières qui ne sont pas en concurrence directe, c'est inutilement sévère.

Les compagnies d'assurance-vie offrent une protection à long terme qui n'a rien en commun avec les services d'une banque ou d'une compagnie de fiducie. Cette proposition empêcherait un certain nombre de directeurs qualifiés de siéger au conseil d'administration d'une compagnie d'assu

[*Texte*]

pany. In Canada Life's case, for example, it would mean that 11 of our 15 directors could be disqualified.

We believe that a mutual insurance company has a different structure from stock insurance companies and their directors represent a different constituency. In a stock company a director represents a business interest and stockholders who have an entrepreneurial interest in the profitability of the company. The director of a mutual company is himself a policy holder, who does not represent a specific business interest but rather the equitable treatment of policy holders and ensures that the insurer will stay solvent and honour its contract. Therefore we do not feel the restriction is necessary or appropriate.

Our second specific point deals with private placements. We do not agree that private placements fall into the same category as commercial lending. Private placements are similar to long-term bonds, subject to collateral and indenture, whereas commercial lending is short-term lines of credit based upon limited collateral. Life insurance companies require long-term investment to match their long-term liabilities and in the process the life insurance industry has become by far the predominant supplier of long-term financing in the Canadian economy.

Our third major point deals with diversification. I have used the word "modernization", but to put it in proper context it has to be recognized that we are looking to catch up from legislation which was essentially last put in place over 50 years ago. If problems have developed in other sections of the financial services industry this should not stall or delay legislative changes applicable to the life insurance industry, which have been far too long overdue.

The major need is to permit life companies to diversify. Stock life companies are able to do this through upstream holding companies, and it is vital that mutual life companies be provided with the appropriate powers to compete. The life insurance industry has an extensive record of solvency and safe investment and should be able to utilize an appropriate portion of assets for diversification purposes.

• 1645

Mr. Chairman, those are my opening remarks.

The Chairman: Thank you, very much.

Mr. McCrossan: I think the committee has heard from so many life insurance companies about your second point, private placements, that we are very sympathetic to it, but what distinguishes a private placement from commercial lending?

Mr. Nield: I guess I would compare it more to an irregular bond in that the difference between this and a regular debt security or bond is that it lacks prospectus. It has an indenture document; it is predicated on collateral and has a fixed rate of interest. I see those as the key differences with respect to additional commercial lending.

[*Traduction*]

rance. Dans le cas de Canada-Vie, par exemple, cette disposition disqualifierait 11 de nos 15 directeurs.

A notre avis, la structure d'une compagnie d'assurance mutuelle est différente de celle d'une compagnie d'assurance à actions et les directeurs représentent des intérêts différents. Dans une compagnie à actions, le directeur représente un intérêt commercial et des actionnaires qui sont intéressés aux bénéfices de la compagnie. Par contre, le directeur d'une mutuelle est lui-même détenteur d'une police et ne représente pas un intérêt commercial spécifique, mais est là pour s'assurer que les détenteurs de police sont traités équitablement, et que l'assureur reste solvable et honore son contrat. Nous pensons donc que cette restriction n'est ni utile ni nécessaire.

Nous abordons ensuite le sujet des placements privés. Nous ne sommes pas d'accord pour reconnaître que les placements privés relèvent de la même catégorie que les prêts commerciaux. Les placements privés sont comparables à des obligations à long terme avec obligations mutuelles et garanties collatérales alors que les prêts commerciaux sont des lignes de crédit à court terme fondées sur des garanties collatérales limitées. Les compagnies d'assurance-vie ont besoin d'investissements à long terme pour compenser leurs obligations à long terme et, par voie de conséquence, l'industrie de l'assurance-vie au Canada est devenue le plus grand fournisseur de financement à long terme, et de loin.

Notre troisième sujet, c'est la diversification. J'ai parlé de «modernisation», mais pour mettre les choses dans leur contexte, il faut reconnaître que nous cherchons à rattraper le temps perdu compte tenu que la législation remonte à plus de 50 ans. Si d'autres secteurs de l'industrie des services financiers traversent des problèmes, cela ne devrait pas retarder la modernisation de l'industrie de l'assurance-vie qui aurait dû être faite depuis longtemps.

L'important, c'est de permettre aux compagnies d'assurance-vie de diversifier leurs intérêts. Les compagnies d'assurance-vie à actions peuvent le faire grâce à des compagnies de portefeuilles et pour les mutuelles, il est vital de pouvoir concurrencer ces compagnies. Le secteur de l'assurance-vie est réputé pour sa solvabilité et devrait pouvoir utiliser une partie de ses actifs à des fins de diversification.

Monsieur le président, c'était ma déclaration d'ouverture.

Le président: Merci beaucoup.

M. McCrossan: Il y a tellement de compagnies d'assurance-vie qui nous ont parlé de votre deuxième observation, les placements privés, que nous finissons par avoir un préjugé favorable. Mais quelle est la distinction entre un placement privé et un prêt commercial?

M. Nield: Je pense qu'on peut le comparer à une obligation irrégulière, car la différence entre cet instrument et un prêt normal sur garantie, ou une obligation, c'est qu'il n'y a pas d'appel à la souscription. Il y a un document contractuel, il y a une garantie collarérale et un taux d'intérêt fixe. Pour moi, c'est principalement ce qui différencie cet instrument d'un prêt commercial traditionnel.

[*Text*]

Mr. McCrossan: You do not see that, if this were specifically allowed, insurance companies would get into commercial lending through the back door? I know the governor of the bank was quite concerned that financial institutions seem to be gradually moving into commercial lending, without the restrictions that the banks have.

Mr. Nield: I guess I can only comment that at the moment they tend to be long-term, fixed interest in their nature, and are designed primarily to back long-term liabilities.

Mr. McCrossan: You are referring to some sort of restriction on a minimum term that would be appropriate in terms of setting aside this area.

Mr. Nield: This would apply if it can be done without restricting the essential nature of the business as it exists.

Mr. McCrossan: You have made a point that a mutual life company is different from a stock life company. Are you saying that the interlocking directorship provisions should be relaxed for mutual life companies specifically, and not for stock life companies?

Mr. Nield: The main thrust of the point we were trying to make was that, at the moment there can be, using this definition, interlocking directors if they are not in direct competition. For example, a businessman who is a director of a bank can also be a director of Canada Life. The proposal in the green paper would preclude that.

Mr. McCrossan: Do you see a difference between a director of a bank serving on the directorate of Canada Life as opposed to a president of a bank serving as a director of Canada Life?

Mr. Nield: No, I do not, because as I am sure you are aware, we have a president of a bank sitting on the Canada Life.

Mr. McCrossan: Yes.

Mr. Nield: The President of Canada Life sits on a bank.

Mr. McCrossan: Do you not regard that as a conflict of interest?

Mr. Nield: The essential businesses that we are in are quite different. I am sure that some comment has been made that the life industry is selling shorter and shorter term annuities. Essentially, in terms of the spread of the liabilities within the company, it is not a significant part.

The Chairman: Yes, but it is almost like short-term lending or borrowing.

Mr. Nield: I am sorry, Mr. Chairman, I am not sure . . .

The Chairman: You sell a one-year renewable annuity. That is essentially the same as a guaranteed investment certificate.

Mr. Nield: I can only speak for our company, but there are not that many sold for a one-year term; they are typically longer.

[*Translation*]

M. McCrossan: Ne pensez-vous pas que si l'on autorisait c type de transaction, les compagnies d'assurance en profite raient pour faire des prêts commerciaux par la porte arrière Je sais que le gouverneur de la banque craignait que le institutions financières ne se tournent progressivement vers l prêt commercial sans les restrictions qui sont imposées au banques.

M. Nield: Tout ce que je peux vous dire, c'est que pou l'instant les compagnies d'assurance préfèrent les transaction à long terme et à intérêt fixe et contractent avant tout de obligations à long terme.

M. McCrossan: Vous faites allusion à une restriction, à u terme minimum qui justifierait la délimitation de ce secteur.

M. Nield: C'est possible, à condition de ne pas porte atteinte aux éléments essentiels de cette industrie.

M. McCrossan: Vous avez dit qu'une mutuelle d'assurance vie diffère d'une compagnie d'assurance-vie à actions. Pense vous qu'il faudrait relâcher les dispositions sur le chevauche ment des directorats dans le cas des mutuelles, mais non dan le cas des compagnies d'assurance-vie à actions?

M. Nield: Nous insistons surtout sur le fait que cett définition permet actuellement le chevauchement des directorat à condition qu'il n'y ait pas de concurrence directe. Pa exemple, un homme d'affaires qui est directeur d'une banqu peut être également directeur de Canada-Vie. La propositio du livre vert empêcherait ce genre de situation.

M. McCrossan: Est-ce que vous faites une différence entr le directeur d'une banque qui est directeur de Canada-Vie et l président d'une banque qui serait directeur de Canada-Vie?

M. Nield: Non, car, et vous devez le savoir, nous avons u président de banque qui siège au conseil d'administration d Canada-Vie.

M. M. McCrossans: Oui.

M. Nield: Le président de Canada-Vie siège au conse d'administration d'une banque.

M. McCrossan: À votre avis, n'y a-t-il pas là confl d'intérêts?

M. Nield: L'essentiel de nos transactions est d'un tout autr ordre. On a dû vous dire déjà que l'industrie des assurances-vi vendait des rentes dont les termes sont de plus en plus court Essentiellement, si l'on considère la gamme des obligations d la compagnie, ce n'est pas une portion importante.

Le président: Oui, mais cela devient presque du prêt et d l'emprunt à court terme.

M. Nield: Pardonnez-moi, monsieur le président, mais j ne . . .

Le président: Vous vendez une rente renouvelable annuelle ment. C'est presque la même chose qu'un certificat d'investi sement garanti.

M. Nield: Je peux parler uniquement pour notre compagni mais nous n'en vendons pas tellement dont le terme est d'u an; dans l'ensemble, ils s'agit de plus longs termes.

[*Texte*]

Mr. McCrossan: You made a point in your brief that you feel networking should be permitted among all financial institutions.

Mr. Nield: Yes.

Mr. McCrossan: The committee has been quite concerned about when networking develops into tied selling. I understand you have an arrangement with the Bank of Ireland where, in effect, they market your products directly over the bank counter. Do they offer other companies' products? At what point does networking not become tied selling?

Mr. Nield: I guess the CLHIA brief tried to come to grips with that and differentiate by saying that if proper disclosure of the product and of alternatives is made, the individual is not unduly coerced to make a purchase.

In the case of the Bank of Ireland, it is correct to say that they are selling over the counter a Canada Life product. We also have a rather large field force over there, relatively speaking, and they in turn are selling a very similar product. It is hard to see where networking develops into tied selling, and where the customer does not have a fair and honest choice.

Mr. McCrossan: Do your salespeople sell the products of any other companies? Do you have formal agreements?

• 1650

Mr. Nield: No we do not, other than some of our own subsidiaries.

Mr. McCrossan: I see. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Lanthier.

M. Lanthier: Merci.

C'était intéressant tout à l'heure de vous entendre à propos des membres de conseils d'administration qui sont communs à différentes institutions financières. Mais je serais curieux de savoir si nos experts peuvent éventuellement nous fournir ces statistiques. Si nous arrivons à un chiffre de 25,000 postes dans les conseils d'administration, on peut peut-être s'apercevoir que ces 25,000 postes-là sont occupés par approximativement 5,000 personnes. Cela me fait peur!

J'aimerais premièrement savoir s'il y a des statistiques de compilées là-dessus. Ceci serait utile pour nous éclairer dans l'élaboration d'un rapport.

Deuxièmement, ne croyez-vous pas, sans sombrer dans des mesures draconiennes en disant qu'il ne faut pas qu'un membre d'un conseil d'administration d'une compagnie financière siège au conseil d'administration d'une compagnie d'assurance, que nous ne pourrions pas tempérer un peu cette attitude intransigeante en la limitant à la proportion d'un conseil d'administration? Vous savez qu'au point de vue du consommateur, se savoir dirigé par une seule poignée d'individus, c'est certes théoriquement possible. En fait, quand tout le monde s'échange les conseils d'administration, cela devient inquiétant de savoir que ces institutions financières, même si

[*Traduction*]

M. McCrossan: Dans votre mémoire, vous dites que toutes les institutions financières devraient être autorisées à établir des réseaux.

M. Nield: Oui.

M. McCrossan: Le Comité s'inquiète de voir ces réseaux susciter des ventes exclusives. Je crois que vous avez une entente avec la Banque d'Irlande qui vend vos polices d'assurance directement, au guichet. Cette banque vend-elle les produits d'autres compagnies? Aquel moment doit-on considérer que les réseaux commencent à se livrer à de la vente exclusive?

M. Nield: Dans son mémoire, l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes inc. a essayé d'établir une distinction en expliquant que si l'on explique au client en quoi consiste le produit et quels autres produits s'offrent à lui, cela n'est pas une forme de pression excessive.

Dans le cas de la Banque d'Irlande, effectivement, on y vend des produits de Canada-Vie au guichet. Nous avons des intérêts importants dans cette région, et de son côté, la Banque d'Irlande vend des produits tout à fait comparables. Il est difficile de faire la distinction entre l'établissement d'un réseau et la vente exclusive et de savoir dans quel cas le client cesse d'avoir le choix.

M. McCrossan: Est-ce que vos vendeurs vendent les produits d'autres compagnies? Avez-vous des accords formels?

M. Nield: Non, sauf pour quelques-unes de nos filiales.

M. McCrossan: Je comprends. Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Lanthier.

Mr. Lanthier: Thank you.

It was interesting before to hear what you had to say concerning those members of boards of directors that you find sitting in that capacity in several financial institutions. But I would be curious to know if our experts could eventually give us those statistics. If we arrive at a figure of 25,000 seats on those boards, perhaps we will find out that those 25,000 seats are actually filled by approximately 5,000 people. That scares me!

First of all, I would like to know if there are any statistics on that. This would be very useful when we sit down to write our report.

Secondly, do you not think that without taking drastic steps and forbidding the board member of a financial company to sit on the board of an insurance company we could perhaps temper that adamant attitude by limiting the proportion on a board? You know that from the consumers' point of view, knowing that everything is being done by a handful of individuals is certainly theoretically possible. In fact, when everyone is simply exchanging seats from one board to another, it does become rather a concern when one finds out that these financial institutions, even though they are part of

[*Text*]

elles font partie de l'entreprise privée, sont dirigées par une caste de personnes choisies.

Ce qui me fait peur c'est que dans vos statistiques, je crois que vous dites «si nous appliquions les préceptes préconisés par le Livre vert».., 13 sur 15 de vos administrateurs seraient bannis. Eh bien, si j'étais socialiste à outrance, je vous dirais: Tant mieux! Cela voudrait dire qu'il n'y a plus d'administrateur et cela serait plus représentatif de la population.

Mr. Nield: Well I guess that raises quite a philosophical question as to what type of person should properly be a director of a company. I was interested in the technical paper, which tries to set out a fair degree of financial expertise. That type of a definition excludes a large part of the population as meeting that criterion. How you would tailor a broader and yet more limited type of definition that would meet at least part of our concern I really do not know. Canada tends to have a limited number of qualified financial people of the level we are looking for, and that limits the numbers available.

The insurance industry has tried to convey a fairly conservative and concerned approach to dealing with people's money. The business people and financial people who we feel can convey that type of responsibility tend to be the ones the banks and others also find very attractive. I do not know how you can get around it and still satisfy the requirement of having a prudent board of directors.

M. Lanthier: D'accord! Est-ce que vous avez, ce que l'on a demandé à vos prédécesseurs, un code de déontologie, de conduite, pour éviter les conflits d'intérêt, par exemple, ou les transactions à liens indirects ou directs? Est-ce que vous avez une philosophie codifiée dans votre société pour éviter ces choses-là?

Mr. Nield: I am not sure we call it a code of ethics per se, but we certainly have a code of conduct. I cannot remember precisely the words, whether it deals as precisely with that particular question you raised or not. I do not have a copy with me, but we would be happy to send a copy to the clerk so it can be recorded.

Mr. Lanthier: I think, Mr. President, it would be appreciated.

The Chairman: How much of your business is foreign business?

Mr. Nield: In terms of a split of our assets at the moment, about a third. We tend to have quite a bit of activity currently in Ireland and in the United Kingdom. When we measure new activity, the percentage would be slightly over 40% outside Canada.

• 1655

The Chairman: How much is that producing in employment in Canada?

Mr. Nield: Our head office is still in Canada, and most of the functions we perform relative to our United States

[*Translation*]

private enterprise, are being managed by a cast of chosen people.

What deeply concerns me is that in your statistics, I think that you say: "If we were to apply the principles set out in the Green Paper" . . . 13 out of 15 of your board members would not be able to sit. Well, if I were a rabid socialist, I would say: "Perfect!" That means there are more directors and that would be more representative of the population.

M. Nield: Je crois que cela pose toute la question philosophique à savoir quel genre de personne devrait être administrateur d'une société. J'ai été très intéressé par ce document technique où l'on essaie de poser le paramètre d'un certain degré de compétence financière. Ce genre de définition exclut d'emblée une grande partie de la population qui ne répond pas à ce critère. Je ne sais vraiment pas comment on ferait pour élargir la définition tout en la restreignant pour répondre en partie à certaines de nos préoccupations. Il y a un nombre limité, au Canada, de compétences dans le genre que nous cherchons et cela restreint la liste des candidats.

L'industrie des assurances cherche à donner l'impression qu'elle manie l'argent qui lui est confié dans un esprit conservateur et prudent. Les gens d'affaires et les financiers qui, à notre avis, projettent cette image sont justement ceux que les banques et les autres institutions financières aiment bien attirer chez-elles. Je ne vois pas comment on peut contourner ce problème tout en satisfaisant à l'exigence d'un conseil d'administration prudent.

Mr. Lanthier: Okay! Now, as we asked those who sat there before you, do you have a code of ethics or a code of conduct with a view to avoiding conflict of interest, for example, or directly or indirectly tied dealings? Do you have a codified philosophy in your company to avoid that sort of thing?

M. Nield: Je ne suis pas sûr que nous appelions cela un code de déontologie, comme tel, mais nous avons certainement un code de conduite. Je ne me souviens pas du libellé exact, à savoir si ce code traite précisément de la question que vous soulevez ou non. Je n'en ai pas d'exemplaire avec moi, mais nous serions heureux d'en faire parvenir un au greffier pour que vous puissiez l'avoir en mains.

M. Lanthier: J'apprécierais ce geste, monsieur le président.

Le président: Quel pourcentage de vos affaires transigez-vous à l'étranger?

M. Nield: De la façon dont est réparti notre actif à l'heure actuelle, environ un tiers. A l'heure actuelle, nous avons pas mal d'activités en Irlande et au Royaume-Uni. Si l'on ajoute nos nouvelles activités, ce serait d'un peu plus de 40 p. 100 à l'extérieur du Canada.

Le président: Et cela veut dire quoi comme emplois au Canada?

M. Nield: Notre siège social est toujours au Canada et le gros de ce que nous faisons concernant nos affaires aux États-

Texte]

peration are in fact done in Toronto. Most of the functions elative to our United Kingdom and Irish business are done ver there, strictly because of the problems of distance and me.

The Chairman: Thank you very much for your presentation.

This meeting is adjourned until 8 p.m.

[*Traduction*]

Unis se fait à Toronto. La plupart des activités concernant nos affaires au Royaume-Uni et en Irlande se font là-bas strictement à cause de problèmes de distance et de temps.

Le président: Merci beaucoup pour ces explications.

La séance est levée jusqu'à 20 heures.

APPENDIX "FNCE-65"

Submission to
the Finance, Trade and Economic Affairs Committee
of the House of Commons
and
the Banking, Trade and Commerce Committee
of the Senate of Canada

"The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussions"

y:

letropolitan Life Insurance Company
rudential Insurance Company of America
tandard Life Assurance Company

A - INTRODUCTION - EXECUTIVE SUMMARY

This submission is made on behalf of Metropolitan Life Insurance Company, Prudential Insurance Company of America and Standard Life Assurance Company. We are the three largest foreign mutual insurers in Canada and are among the largest life insurers in Canada. All of us are classified as non-Canadian life insurers under the present regulatory framework even though in fact our operations in Canada are thoroughly Canadian. We are among the largest life insurance companies incorporated in our home jurisdictions.

As members of the Canadian Life and Health Insurance Association we support its brief. However, as branches of British or Foreign mutual life insurance companies, we are concerned that our ability to compete in Canada will be impacted negatively because new privileges, as outlined in the Green Paper and in the subsequent technical supplement may be granted our Canadian incorporated competitors which are not available to us. If this occurs, the only ones who will suffer will be our Canadian policyholders.

Historically, Foreign and Canadian life insurers have been treated essentially equally by Canadian laws. This equivalence has been maintained by successive Canadian governments. Some of the proposals of the Green Paper will have the effect of discriminating against Foreign life insurance companies.

Thus we oppose proposals in the Green Paper that create unequal competitive powers between ourselves and our Canadian incorporated competitors on the grounds that it is disadvantaging a portion of the Canadian public. The ability to own a Schedule C bank and the ability to purchase existing federally regulated financial institutions are our major concerns.

Hence we think that the long-standing tradition of fair treatment can be maintained by removing the discriminatory proposals.

Failing that, the legislation could deem what will be referred to as "Canadian structured branches" of Foreign mutual life insurers to be Canadian in the same manner as Canadian mutuals who have the majority of their policyholders outside Canada are proposed to be deemed Canadian.

Our Canadian branches should be considered equivalent to Canadian controlled life insurance companies and should be granted equivalent powers.

B - AREAS OF CONCERN

We support most of the principles stated in the Green Paper. We are pleased that the government is bringing up to date the legislation and regulations governing the various segments of the financial service industry.

However, the proposals that provide for unequal powers between ourselves and our Canadian incorporated competitors give us serious cause for concern. For the first time in history, we will not enjoy an equal competitive footing with our Canadian counterparts. This discrimination is in two major areas. They are the ownership of Federally Regulated Financial Institutions and the ownership of Schedule C banks.

(1) Ownership of Federally Regulated Financial Institutions.

Currently, a foreign controlled company is not allowed to purchase more than 10 percent of the shares of an existing Federally Regulated Financial Institution. A domestic life company cannot purchase more than 30 percent of the shares of such a company.

The Green Paper proposes the continuation of these regulations for foreign controlled companies but our Canadian competitors will be allowed to purchase control of an existing Federally Regulated Financial Institution. Our Canadian competitors can become major players overnight in other financial sectors by purchasing control of an existing financial institution. We, as British or Foreign companies, can only start one de novo; this can be a competitive disadvantage if one stop shopping for financial services becomes a reality. Also it imposes on our operations restrictions that Canadian companies do not face abroad unless imposed by Canadian legislation.

(2) Ownership of Schedule C Banks

The Green Paper states that the government's goal of increasing competition in commercial lending could be met by allowing non-bank financial institutions to become affiliated with a bank. Accordingly, the government proposes to amend the Bank Act to permit the incorporation of Schedule C banks which would have the same powers and be subject to the same reserve requirements as current Schedule A and B banks but would be permitted to be closely held by a financial holding company.

The purpose of the proposed Schedule C banks would be to provide financial holding companies access to a wider range of business powers. However, the Green Paper states that because Schedule C banks would be subject to the same foreign-ownership restrictions

as Schedule A banks, they could not be part of a foreign-owned or foreign-controlled financial holding company. This means that the only way a foreign insurer could own a bank (as our Canadian competitors would be able to do by their holdings in a Schedule C bank) would be to have a bank abroad and start a Schedule B bank in Canada.

However, this is not a practical alternative because of the restrictions placed upon foreign banks by Sections 302 to 307 of the Bank Act which make it clear that if a foreign bank establishes a Schedule B bank in Canada the parent bank would be prohibited from engaging in other types of financial business in Canada. It is evident from the wording of the Green Paper and its technical supplement that the government proposes to continue this policy.

This prohibition, from entering a field that our Canadian competitors will be allowed to enter, is disturbing.

We also suggest that consideration be given to changing the definition of a bank as it currently exists in the Bank Act. A corporation that owns or is associated with a bank outside Canada should not be prevented from owning a deposit taking institution in Canada.

C - PROPOSED SOLUTIONS

We urge the committee to remove the competitive discrimination that exists in the proposals above. However, even if non-Canadian stock companies are to be treated differently from Canadian insurers, an alternative is to deem "Canadian structured branches" of Foreign mutual life insurance companies as Canadian for policy purposes.

As mutual life insurance companies we operate for the benefit of our policyholders. We merely act as a conduit for our policyholders. Our

investments are made for the benefit of our policyholders and therefore for the benefit of Canadians. Profits are returned to the policyholders in the form of dividends. Our records are maintained so that we can separate the experience of the Canadian operation from the balance of the company. Our Canadian branches are indistinguishable from Canadian mutual life insurance companies and should be recognized as such.

The Canadian policyholders of a Foreign mutual company are no different from the Canadian policyholders of a Canadian mutual company. In fact, if we compared the total operation of a Foreign mutual company to the total operation of a multinational Canadian mutual, the only perceivable difference would be the situs of incorporation and the nationality of the directors.

Many Canadian incorporated mutual companies have more policyholders abroad than in Canada and yet will be deemed to be Canadian by the proposals in the Green Paper if 75 percent of the members of their board of directors are residents of Canada. This should not be the sole criteria because, in reality, the real control of such Canadian operations and our own operations rests in the hands of the policyholders, the majority of whom are outside Canada.

The current proposals in the Green Paper consider us to be foreign. We suggest that a foreign mutual life insurer operating on the branch basis be deemed to be Canadian if it can meet criteria such as:

(i) All records of the Canadian operation of the Foreign mutual company are maintained in Canada separately from the records of the rest of the company.

(ii) Canadian Head Office managerial functions are performed in Canada by Canadians

(iii) Canadian policyholders' funds are invested in Canada for the sole benefit of Canadian policyholders.

(iv) High degree of financial stability.

(v) Strong historical presence and future commitment to Canada.

This is what we refer to as a "Canadian structured branch" of a Foreign mutual.

Deeming a "Canadian structured branch" of a Foreign mutual life insurer to be Canadian would allow us to compete on an equal footing with our Canadian competitors with regards to federal jurisdiction.

Some of the alternatives open to us such as transferring the assets and liabilities of a Canadian branch to a purely Canadian company involve going through an expensive and almost impossible transfer of existing policies to a new company requiring the cumbersome and expensive necessity of obtaining the consent of millions of existing policyholders and thus depriving the Canadian policyholders of the branch of the greater security of the whole company. American or British branches of Canadian companies are not required to go through such a procedure to obtain equal legislative treatment in the U.S. or U.K.

For the same reason, the proposal suggesting that the Canadian branches of foreign insurance companies cannot in their present form be part of a Financial Holding Company and that to enter into such an arrangement a Canadian branch would have to be restructured as a domestic subsidiary corporation is not practical. We also do not think that this costly restructuring is needed to achieve the aims of the government. "Canadian structured branches" should be permitted to form a downstream Financial Holding Company as the Canadian mutuals will be allowed to do.

D - COMMITMENT TO CANADA

One view has been expressed in the Background Working Papers on Financial Institutions Issues that "foreign-owned financial institutions may not have the long-term commitment to the Canadian market that domestic financial firms must necessarily have" ..."for example, in difficult times, foreign-owned firms may be disinclined to stay for the duration".

We want to dispel this view as far as we are concerned. Our commitment to Canada is deep. Each of our companies was incorporated before 1875 and each of us has done business in Canada for over 75 years. In fact, Standard Life was the first life insurance company to operate in Canada; it started its operation in Quebec in 1833. We have operated in Canada throughout good times and bad times.

Appendices A, B and C provide more detail on each company's history and operations in Canada. All of the companies represented here are mutual companies. Each of our operations in Canada is much like a self-contained Canadian company in that it is managed by Canadians from a Canadian Head Office for the benefit of Canadian policyholders.

E - STRUCTURE IN CANADA

Records of our Canadian business, including assets, liabilities, income, and expenses are maintained separate and distinct from the rest of our operations. These accounts provide management with the necessary financial and other information to enable our Canadian operations to be viewed and managed as a separate entity.

Our Canadian actuaries reflect Canadian experience in pricing our products for the Canadian marketplace. We each have developed Canadian expertise in such important technical and professional areas as accounting, actuarial, advertising, data processing, investments, language services, law, medicine and taxation.

With regard to investments, premiums received from Canadian policyholders are invested in the Canadian economy for their benefit. Our companies' Canadian policyholder investments currently amount to approximately $8 billion. In addition, approximately $4 billion from funds generated by our parent companies outside Canada is invested in Canada, mainly in debt instruments. There is no doubt that our presence in Canada has encouraged us to make such additional investments in the Canadian economy.

Our investments are largely in the form of loans to industrial and finance companies, utilities, municipalities, Provincial and Canadian governments as well as mortgages on commercial and residential properties. We also own substantial equity in Canadian real estate properties and shares of Canadian companies. All of these investments are made in Canada by Canadians for Canadians.

Canadian insurance legislation has always accepted the presence of British and Foreign life insurance companies and generally afforded equal treatment to their Canadian incorporated competitors. This equivalent treatment has been fostered by successive Canadian governments since Confederation. These policy decisions have created an efficient Canadian life insurance industry and strong Canadian companies that have been able to compete internationally with great success.

F - INTERNATIONAL ASPECT OF LIFE INSURANCE

At the end of 1983 there were over 90 British and Foreign life insurance companies operating in Canada.

The total annual premium income in Canada of British and Foreign life insurance companies in 1983 was $2.1 billion which represents 21% of all business in Canada. Our three companies represent over one half of this total.

Conversely, the premium income of Canadian companies in 1983 from sources outside Canada was over $4.1 billion. Most of this business is in the U.K. and the U.S. where our parent organizations are located. In fact, some of the largest Canadian insurers have more business abroad than in Canada.

Canadian companies have been very successful abroad. They receive twice as much premium income abroad as Foreign companies receive in Canada. One of the elements of their success is that in foreign jurisdictions they are allowed equivalent powers to the domestic companies.

G - OBJECTIVES OF THE GOVERNMENT

We respectively submit that our presence in Canada is consistent with the objectives of the government as outlined in the Green Paper. We refer in particular to the following three objectives:

1) Consumer protection

2) Stability and soundness of the financial system

3) Promotion of competition

Essentially the first two objectives go together. Soundness of each institution and protection of the consumers are really interrelated.

The Superintendent of Insurance, in his recent appearance before the House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, stated that quality of management was a contributing factor in the problems faced by a number of trust and casualty insurance companies.

Institutions such as ours and Canadian companies operating in many countries can give their management wider exposure and experiences that in the long run benefit Canadian consumers.

In addition, being branches, all of our worldwide assets are also available for the protection of our Canadian policyholders. Canadian policyholders thus have the best of all possible protections: ability to draw on total company resources in time of need and a guarantee that Canadian assets cannot be withdrawn for use elsewhere.

As foreign insurers we are required to deposit the assets backing our Canadian business with the Receiver General or vest them in trust with a Canadian trust company. This provides great security to Canadian policyholders.

Operating in more than one nation on a branch basis is an asset for our policyholders in that we are subject to the laws and examination of more than one regulatory body. This usually means that we tend to abide by the most stringent of multiple regulations.

We have also had, for many years, extensive internal controls on self dealing and conflicts of interest.

In summary, we are prudently managed and wish to continue offering the Canadian public competitive and innovative services. We are financially secure and stable organizations. We should not be excluded from participation in the evolution of the Canadian Life Insurance industry over solvency concerns.

A more efficient, competitive financial services industry is a goal of the Green Paper. We fully endorse the objective.

The Canadian Life Insurance industry is a very competitive industry with over 150 firms competing for the business. British and Foreign companies have added to that competition and helped create the solid, efficient and competitive industry that exists today.

The integration of the Canadian and the American economy is such that many employers operating in both countries prefer to deal with only one insurer which can operate in both countries. To remove our ability to provide the same services as a Canadian company can provide will put us at a severe disadvantage in servicing these clients.

Since the Canadian life insurers already dominate the Canadian market (79% of 1983 premium income), any legislation that would lead to British and Foreign insurers being unable to compete effectively would be counterproductive and against public interest.

The exclusion of responsible British and Foreign life insurance companies from participation in the evolution of the life insurance industry would appear to be at odds with an outlined goal of the Green Paper, namely greater competition.

H - CONCLUSION

Canadian public policy has, since confederation, allowed Foreign life insurance companies the exercise of essentially equivalent powers granted to Canadian life insurance companies. This policy has permitted the creation of an efficient Canadian life insurance industry and strong Canadian companies that have been able to compete internationally with great success. This same policy of equivalence has been followed in the two other major international marketplaces, namely the United States and the United Kingdom.

Canada is now proposing to remove this equivalence with the result that, for the first time in history, foreign insurers will be denied equal treatment with Canadian insurers.

In our view, this would be a serious and unfortunate departure from existing practice. In the case of a "Canadian structured branch" of a foreign mutual life insurance company, the only losers would be its Canadian policyholders. Restrictions on our operations are really restrictions on Canadians.

APPENDIX A - METROPOLITAN LIFE

Metropolitan Life Insurance Company is a mutual life insurance company, incorporated under the laws of the State of New York. As a mutual company, it has no shareholders, and is operated for the benefit of its policyholders. As a result of constant efforts to meet the needs of the public, Metropolitan is now the second largest life insurance company in the world. At the end of 1984 Metropolitan had over $67 billion in assets.

Metropolitan commenced operations in Canada in 1872, four years after its incorporation in the State of New York. From its Canadian head office in Ottawa, which was opened in 1924, and its 130 sales and service offices throughout the country, it provides a full range of life and health insurance products, as well as annuities, pensions and retirement plans. Metropolitan carries on business in Canada through a branch operation under the authority of the Foreign Insurance Companies Act, and through its subsidiary Metropolitan Life of Canada, which was formed in 1983 and underwrites non-participating products for the Canadian life insurance market. Metropolitan employs in Canada a total staff, including its sales representatives, of 2,500. Its investments in Canada vested in trust on behalf of its 2.2 million of Canadian policyholders total $3.1 billion, with an additional $0.9 billion invested here on behalf of its American policyholders. In 1984, Metropolitan had $554 million premium income in Canada, which represents around 5% of the total business in Canada.

Metropolitan's operations in Canada, and the management of its Canadian assets, are under the direction and supervision of Canadians. We have had separate accounting for the Canadian branch since 1960; products are developed here for the Canadian market, priced according to Canadian mortality, expense, and investment experience, and dividends are established separately for the Canadian lines of business. Profits are not paid to the American operations from Canadian policyholders' funds.

The Canadian branch of Metropolitan is managed by and run by Canadians, with a full support staff in the investment, actuarial, accounting, electronic, medical, and legal fields. In all practical aspects, the branch operation of Metropolitan is a Canadian entity, and it so regards itself.

APPENDIX B - THE PRUDENTIAL INSURANCE COMPANY OF AMERICA

The Prudential Insurance Company of America is the world's largest life insurer with combined assets totalling $97 billion (U.S.) as of year-end 1984. As a mutual company, Prudential has no stockholders but is owned by its 50 million North American policyholders. The company was incorporated in the State of New Jersey in 1875.

Prudential provides life and health insurance and related financial products and does so at cost by returning surplus earnings to its policyowners in the form of dividends which amounted to $2 billion in 1984. For many years Prudential in Canada has maintained a system of branch accounts completely separate from the company's branch accounts in the U.S. It has developed a different portfolio of products and prices geared specifically to the Canadian marketplace.

Prudential in Canada is operated primarily for the benefit of its more than 1,000,000 Canadian policyowners and functions in every respect as "a company within a company." It began operations in Canada in 1909 and today employs some 2,400 Canadians and has more than 100 sales and service offices from coast to coast.

Since 1950 Prudential's Canadian operations have been directed and administered from the company's Canadian Head Office in Toronto, the executives and officers of which are all Canadian citizens.

Prudential, which functions on a branch basis under the authority of the Foreign Insurance Companies Act, has $27.7 billion life insurance inforce in Canada and ranks among the leading life insurance companies in Canada. Premium income in 1984 totalled $388.6 million.

Prudential has long been a major source of capital for investment in the Canadian economy with more than 90 percent of such investments of a non-equity nature.

Prudential's investments in Canada totalled more than $5.4 billion in 1984. Investments of Canadian policyowner funds exceeded $2.1 billion while an additional $3.3 billion has been invested in Canada on behalf of U.S. policyowners. These latter investments are made by Prudential's Corporate Investment staff in the U.S. in response to Canadian needs for non-domestic financing.

A breakdown of Prudential investments in Canada show that 22.5 percent is in real estate, (and 95% of that in housing); 46.2 percent in corporate bonds; 21.9 percent in government bonds; and 9.4 percent in other investments.

APPENDIX C - STANDARD LIFE

Standard Life Assurance Company, Canada's first life insurance company, opened an office in Quebec City in 1833. In 1846, a program of expansion was launched, with offices opening in eastern and central Ontario. Even before the transcontinental railway was established, Standard Life was conducting business in Vancouver via ship from Edinburgh, Scotland. The same year (1846), we established our Head Office for Canada in Montreal, where it remains today.

Some of Canada's most famous statesmen served Standard Life in major capacities. They include Peter McGill, Chairman of the Canadian Board of Directors from 1846 to 1860, who also served under Lord Elgin as a member of the Executive Council of United Canada; Sir Alexander Galt, Chairman of the Canadian Board from 1872 to 1887, who was a Father of Confederation and Finance Minister; and Lord Elgin himself, Standard Life's Chief Patron in 1846, who was Governor-General of Canada.

At the end of World War II, Standard Life was a leader in the introduction of the group pension business in Canada, giving employers a means of providing retirement pensions for their employees. The significant growth of this part of our business has enabled us to maintain our leadership position today.

In 1983, Standard Life innovated again by entering into a joint venture with another Canadian life insurance company, Alliance Mutual, to market group insurance throughout Canada. The joint venture which is called Standard Life/Alliance Mutual Services (S.A.S.) is already fully operational in Quebec and Ontario and offers limited group insurance services in all other provinces. Full operations in eastern and western Canada are planned for the near future.

Standard Life is a mutual insurance company with branches in eight provinces in which participating policyholders own the company and share in the profits through bonus additions to their original amounts of insurance coverage. Our investments in Canada on behalf of policyholders last year totalled $3.6 billion. In 1984, Standard Life had $366 million premium income in Canada.

Standard Life Assurance is managed by and run by Canadians with all of our services and products designed by Canadians and for Canadians. As our history indicates, we have been serving the people of this nation since before Confederation. We hope to continue to provide this service to Canadians from coast to coast for many years to come.

APPENDIX "FNCE-66"

SunLife
OF CANADA

Submission of the Sun Life Assurance Company of Canada to the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs on "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion" August 1985

Table of Contents

PAGE

Introduction

1. **Investment Limits in Subsidiaries**
   Recommendation to increase proposed limits on investment in subsidiaries

2. **Stock Life Insurance Subsidiary**
   Recommendation to allow a mutual life insurance company to own a stock life insurance subsidiary in Canada

3. **Application of the Bank Act to Canadian Life Insurance Companies**
   Recommendation to amend the Bank Act to permit Canadian life insurance companies to diversify in Canada through ownership of a Schedule C bank or trust company, regardless of the nature of their operations in other countries

4. **Requirement for a Mutual Company to Share Ownership of its Financial Holding Company**
   Recommendation to permit mutual companies the option of either wholly owning their downstream financial holding companies or issuing shares to the public

5. **Residence Status**
   Support for Government proposal

6. **Self-Dealing**
   Recommendation to permit harmless, normal transactions while prohibiting specific undesirable activities

7. **Interlocking Directorships**
   Support in general for proposals relating to the role of directors of financial institutions; concerns regarding prohibition of interlocking directorships

8. **Extended Powers**
   Recommendation that the powers of a life insurance company be extended to permit its engaging in certain activities that relate closely to its existing business

9. **Proposed Limits on Investment Portfolios**
   Support for Government proposals to limit investments according to the nature of a company's liabilities, rather than to its total assets

10. **Private Placements and Commercial Lending**
    Recommendation to allow life insurance companies to continue making private placement investments

Appendix I: Sun Life and its subsidiaries: An organization chart

Appendix II: Examples Illustrating the Effect of a Total Ban on Non-Arm's-Length Transactions

SunLife
OF CANADA

Summary

Submission of the Sun Life Assurance Company of Canada on "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion".

General

Sun Life commends the determination of the Minister of State (Finance) to update the legislation governing non-bank financial institutions, which, in the case of life insurance companies, has not been thoroughly revised in over half a century.

Sun Life supports the nine principles enunciated by the Government as the necessary foundation for a dynamic financial services industry Canadians can trust and depend upon.

Sun Life supports the brief submitted by the Canadian Life and Health Insurance Association and urges that its recommendations receive careful consideration.

In particular

We recommend that life insurance companies be permitted to invest up to 15 percent of assets in subsidiary companies and that mutual life insurance companies be permitted to own a stock life insurance company in Canada.

We recommend that the Bank Act be amended to permit Canadian life insurance companies with foreign operations to participate fully in the diversification proposals in Canada.

We recommend that mutual life insurance companies be permitted the option of owning their downstream financial holding companies wholly or issuing shares to the public.

Sun Life welcomes the proposed treatment of the residence status of Canadian mutual life insurance companies.

Sun Life is very concerned about the proposed total ban on non-arm's-length transactions. We believe it would hinder normal business activities and undermine the goal of efficient delivery of services. We recommend that harmless non-arm's-length transactions be permitted, with restrictions in the legislation to apply to specific undesirable activities.

Sun Life generally supports the proposals relating to the role of directors of financial institutions, but we have particular concerns about the prohibition of interlocking directorships.

We recommend that the powers of a life insurance company be extended to permit its engaging in certain activities, particularly administrative trusteeship, that relate closely to its existing business.

Sun Life supports the Government's proposals for prudent management through limits on investments reflecting the nature of a Company's liabilities and surplus rather than the total of its assets.

Sun Life recommends that life insurance companies be permitted to continue making private placement investments as we can now, and that these not be redefined as commercial lending and brought within the jurisdiction of the Bank Act.

For additional copies of the full submission, please contact:

Ms Sara Clodman
Manager, Government Relations
Sun Life Assurance Company of Canada
P.O. Box 4150, Station A
Toronto, Ontario M5W 2C9

Le mémoire de la Sun Life du Canada est aussi disponible en français.

Introduction

Sun Life welcomes the initiative of the Minister of State (Finance), the Honourable Barbara McDougall, contained in the discussion paper, "The Regulation of Canadian Financial Institutions", and its technical supplement aimed at modernizing financial industry legislation. We appreciate the opportunity to respond to these documents.

We would like to record our appreciation to the Minister, her staff and officials in the Departments of Finance and Insurance for their accessibility and openness in discussions following the release of the papers. We look forward to continued cooperation and consultation on the issues and on the subsequent legislation that will implement Government policy and govern the future of our industry.

Sun Life supports the nine principles enunciated by the Government as the necessary foundation for a dynamic financial services industry Canadians can trust and depend upon.

We agree with the Government that allowing financial institutions greater flexibility will help meet both the changing needs of our customers for innovative products and services, and the requirements of the Canadian economy for pools of investment capital.

A thorough review of the federal legislation governing life insurance companies is long overdue. We commend the Minister for her determination to bring it up to date with changing consumer needs in our modern economy.

The proposals put forward for discussion at this time, however, do not cover all the areas of our governing legislation that require updating. We would urge consideration of the recommendations contained in the Canadian Life and Health Insurance Association's (CLHIA) September 1983 submission to the federal Government, "Financial Services for the Future", on the revision and consolidation of the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act. Two years have passed since that document was submitted. We understand that drafting of legislation is taking place and would request that this proceed as quickly as possible to permit early consultation and prompt implementation of these much-needed legislative changes.

Sun Life Assurance Company of Canada

Sun Life is a Canadian company, incorporated in 1865. Starting business in Canada in 1871, Sun Life entered the market in Great Britain in 1893 and in the United States in 1895. Today our operations are focussed in four main areas: Canada, the United States, Great Britain and Ireland, and Hong Kong and the Philippines, countries where there are growing opportunities for providing financial services.

With assets of over $14 billion, additional assets under management of nearly $12 billion, and $113 billion of life insurance in force, Sun Life is one of the largest life insurance companies in the world.

Sun Life became a mutual life insurance company under legislation introduced in 1957, which permitted stock companies to convert themselves into mutual companies by purchasing the outstanding shares of their capital stock. The stated purpose of the legislation was to prevent Canadian life insurance companies such as Sun Life from falling under foreign control. The mutualization process was completed in 1962 and Sun Life is today entirely owned by its 850,000 participating policyholders.

Canadians have long supported this form of broad ownership of their financial institutions, as may be seen in the growth and prosperity of cooperative credit institutions, caisses populaires, and fraternal societies, as well as mutual insurance companies. CLHIA figures for 1983 show that one-third of the 147 life insurance companies operating in Canada were mutuals and the rest were stock. Yet 60 percent of total premiums were paid to the mutuals. The mutual life insurance company record of sound financial management and growth for the benefit of policyholders is clearly recognized by a substantial segment of the Canadian population.

Sun Life serves some five million policy- and group certificate-holders around the world; more than half of these live in Canada. Indeed, more than one in every ten Canadians is covered by a Sun Life policy.

In Canada, Sun Life offers a wide range of life, health and annuity products. We also have two Canadian insurance-related subsidiaries. One provides investment management services for major pension funds and for the investment portfolios of sickness, accident and other welfare benefit plans. The other is an administrative services subsidiary company providing record-keeping, claims, and actuarial services to company and other health and welfare plans. We also have a real

estate management subsidiary that provides services to Company-owned buildings.

In the United States, in addition to the operations of the parent company, Sun Life has a number of subsidiary companies. Sun Life of Canada (U.S.) provides individual variable and fixed annuity policies, universal life insurance policies, and group pension contracts. Another subsidiary distributes variable annuity policies and mutual fund shares in the United States and provides investment management and administrative services. A third distributes disability income products and provides record-keeping, claims, and actuarial services to large pension, health and welfare benefit plans. Another distributes individual and group variable annuity contracts in the State of New York. Massachusetts Financial Services Company, the oldest and third largest mutual funds company in the United States, which Sun Life acquired in 1982, provides investment management for mutual funds and client funds, including pensions. It also distributes mutual funds, fixed and variable annuities, and universal life insurance policies.

In Great Britain and Ireland, in addition to the business of the parent company, Sun Life operates a subsidiary life company, Sun Life of Canada (U.K.), for the sale of investment-linked life insurance plans and personal pension policies.

Appendix I of our submission shows the relationships among the Sun Life family of companies.

Our life insurance branch operations in the Philippines and Hong Kong are growing strongly and offer a vantage point for current and future business development in the Pacific Rim.

Areas of Concern to Sun Life

The CLHIA, on behalf of the life insurance industry in Canada, has submitted a brief containing comments and recommendations on the current Government proposals. Sun Life supports the recommendations contained therein and urges that they be carefully considered.

Beyond the industry brief, Sun Life, as one of Canada's largest mutual life insurance companies, with extensive international operations, has particular concerns of its own on some of the Government's proposals. We are therefore submitting comments and recommendations on the following topics:

1. Investment Limits in Subsidiaries
2. Stock Life Insurance Subsidiary
3. Application of the Bank Act to Canadian Life Insurance Companies
4. Requirement for a Mutual Company to Share Ownership of its Financial Holding Company
5. Residence Status
6. Self-Dealing
7. Interlocking Directorships
8. Extended Powers
9. Proposed Limits on Investment Portfolios
10. Private Placements and Commercial Lending

1 Investment Limits in Subsidiaries

We recommend that life insurance companies be permitted to invest up to 15 percent of assets in subsidiary companies with additional investments permitted at the discretion of the Superintent of Insurance. Subsidiaries formed to carry out business in which the parent could engage directly should be excluded in applying this constraint. Total determination of subsidiary investments in excess of this limit, as well as the maximum amount to be invested in any one subsidiary, should be at the Superintendent's discretion.

The technical supplement proposes an aggregate limit of 5 percent of assets to be invested in subsidiary companies. Also proposed is a limit of 2 percent of assets to be invested in any one subsidiary. Sun Life views these proposed limits as being too low.

Under the discussion paper proposals, Sun Life, one of the largest, strongest financial institutions in Canada, would be limited to a total investment in subsidiaries of $500 million, and to an investment in any one subsidiary of $200 million. Recent market values of Canadian financial institutions suggest that $200 million is too low a figure to gain even a controlling interest, let alone full ownership in companies we might be interested in acquiring. The objective of providing broad, balanced services through a number of financial institutions under the common ownership of a financial holding company would be frustrated.

Our experience in ownership of subsidiary operations indicates that such an investment may extend well beyond the initial purchase price. In order to ensure the success of the subsidiary, additional sums may be required to finance its growth.

We also draw particular attention to the fact that the burden of these limits falls most heavily on mutual companies because they have no means of diversification other than through the acquisition of subsidiaries. Stock life companies, on the other hand, can achieve diversification goals by becoming part of a financial conglomerate.

Sun Life already owns directly two foreign subsidiary companies which conduct the type of business that we are currently permitted under Canadian law to engage in directly. They were created to conform to the requirements of the foreign jurisdictions in which we operate and represent a significant investment by Sun Life.

We believe that investment in subsidiaries whose function is to carry out core business – business that could be undertaken directly by the parent – should not be subject to any limits. For other individual subsidiaries, the limit should be at the Superintendent's discretion, based on the soundness of the investing institution and the merits of the investment.

2 Stock Life Insurance Subsidiary

We recommend that a mutual life insurance company be permitted to own a stock life insurance subsidiary in Canada for the purposes of regional flexibility, raising additional capital to fund business activities of the stock subsidiary, and marketing specific products.

Sun Life already owns stock life insurance company subsidiaries in the United States and Great Britain. We assume that the proposals in the discussion paper are not intended to restrict our freedom to organize ourselves outside Canada in a manner that is permitted in other jurisdictions.

The discussion paper suggests that, within Canada, a life and health insurance company may be among the subsidiaries of the proposed financial holding company. We recommend that the Government apply this provision to mutual life insurance companies as well.

The main advantage to Sun Life would be the flexibility to create a regional company, with its own management, products, services, and marketing resources to meet the needs of a specific regional population. With a stock company, raising capital to fund such a regional presence would be facilitated and there would be an enhanced opportunity for local investors to participate. Finally, we may want to create such a company in Canada, on a regional or a national basis, to specialize in specifically identified life and health insurance or annuity products.

We see no significant public policy objective that would be served by denying this option to mutual companies.

3 Application of the Bank Act to Canadian Life Insurance Companies

We recommend that the Bank Act be amended to permit Canadian life insurance companies with foreign operations to participate fully in the diversification proposals in Canada.

Sun Life joins the CLHIA in expressing concern over the problems created by certain provisions of the Bank Act for life companies, both domestic and foreign, in the context of the Government's discussion paper proposals.

An example may help to illustrate the problem. If Sun Life were, in another country, to incorporate a subsidiary falling within the definition of "foreign bank" and then proceed, under the terms of the discussion paper proposals, to incorporate a financial holding company in Canada for the purpose of holding affiliated financial institutions as subsidiaries, our financial holding company would be prohibited from holding either a Schedule C bank or a trust company carrying on banking activities. Effectively, we would be prohibited from diversifying in accordance with the Government's proposals, while remaining unable to exercise banking or trust company powers directly. We assume this consequence is completely unintended by the Government.

We therefore submit that urgent consideration be given to this problem, and that the Bank Act be amended concurrently with the legislation covered by the discussion paper in order to prevent the situation arising where a Canadian life insurance company, because of its conducting legitimate activities abroad, is prevented from carrying out activities in Canada proposed as desirable in the discussion paper.

4 Requirement for a Mutual Company to Share Ownership of its Financial Holding Company

We recommend that mutual life insurance companies be permitted the option of owning their downstream financial holding companies wholly rather than being required to issue shares in the financial holding company to the public.

The technical supplement suggests that downstream subsidiaries or financial holding companies owned by mutual companies might be required to sell some portion of their shares to the public. Sun Life supports the proposal to allow the downstream subsidiaries and financial holding companies of mutual insurance companies to seek outside investors. We recommend, however, that this be an option and not a requirement, as we see no public policy benefit in forcing companies to sell shares. This proposal does not enhance the solvency of a mutual insurance company or increase consumer protection and may, in effect, diminish the rights of the participating policyholders by forcibly diluting their ownership of the financial holding company and the regulated financial subsidiaries.

5 Residence Status

Sun Life welcomes the proposed treatment of this issue in the technical supplement, namely that "a Canadian mutual life insurance company shall be considered a resident corporation regardless of the residence of the majority of its policyholders provided that 75 percent or more of the board of directors is composed of Canadian citizens normally resident in Canada".

Sun Life has been asking for such a definition of residence status for many years and we are very pleased with the Government's proposal to enact the appropriate legislation. We have no difficulty with the 75 percent limit proposed. We would accept any figure close to 75 percent. At present, Sun Life has 17 directors, 15 of whom are Canadian citizens resident in Canada.

6 Self-Dealing

We are very concerned that the Government's proposed total ban on non-arm's-length transactions among financial and non-financial affiliates would seriously hinder normal business activities and undermine the goal of efficient delivery of services. In our opinion, the limited exceptions contemplated are inadequate and impractical. We recommend that harmless non-arm's-length transactions be permitted, with restrictions in the legislation to apply to specific undesirable activities.

We are concerned that separate financial institutions affiliated through a financial holding company may be

hampered in realizing efficiency, innovation, and convenience through synergy if they are constrained by overly strict prohibitions on self-dealing. The potential benefit to the consumer that arises from bringing together the resources of different types of financial institutions under the financial holding company would be lost if a general ban on self-dealing were to block constructive interaction between those companies, interaction that could otherwise have led to enhancement of products and services. There is a real danger that the restrictions imposed could lead to an over-regulation that would severely discourage anyone intending to diversify through the formation of a financial holding company.

Sun Life foresees the problems arising from a total ban on non-arm's-length transactions falling into two main areas:

a) **transactions among regulated financial affiliates belonging to a financial holding company:**

Sun Life strongly endorses the discussion paper's emphasis on promoting "competition, innovation and efficiency", while enhancing "the convenience and options available to customers in the marketplace". Innovation and efficiency can be achieved if financial institutions are permitted to interact with each other in a creative and synergistic way. Competitive services can be developed for individual and corporate clients if affiliated institutions are able to realize cost efficiencies through the sharing of resources;

and

b) **transactions between regulated financial institutions under a financial holding company and other subsidiaries owned directly by a mutual life insurance company:**

For mutual life insurance companies the Government proposes that transactions between the financial subsidiaries of a financial holding company and any other subsidiaries of the parent company be banned. It is our sense that, in order to achieve the hoped for development of integrated financial packages through inter-subsidiary synergy, there will be a need for active coordination of all subsidiary company activities. Such coordinating services might include planning, marketing, management, investment advisory, administrative, or systems services which may be provided to the subsidiary financial institutions owned by the financial holding company by other subsidiaries owned by the parent.

Examples of transactions are to be found in Appendix II.

In summary, beneficial, efficient, and cost-effective delivery of services to consumers would generally be enhanced if non-financial service subsidiaries of the parent company could transact business with the financial holding company and its subsidiaries. Inappropriate transactions should be explicitly forbidden and suitable regulatory supervision provided. We propose that these problems be dealt with through such means as strengthened regulatory powers, vigilant surveillance, regular and thorough auditing procedures, and heavier penalties for violations.

7 Interlocking Directorships

Sun Life is generally supportive of the proposals contained in the technical supplement relating to the role of directors of financial institutions, but we have particular concerns about the prohibition of interlocking directorships.

a) Affiliated Institutions

The proposal that not more than 25 percent of the directors of any one corporation within a financial holding company group could serve on the board of another corporation within the group would deprive affiliated institutions of the expertise of qualified individuals. More importantly, it seems to run counter to the underlying intentions of the proposed reforms.

The financial holding company structure is proposed as a means, and indeed the only means, of enabling a mutual life insurance company to exercise extended powers. A restriction on interlocking directorships within the structure is not in keeping with this approach since it seems to envisage a number of semi-independent corporations.

The suggested concept of "corporate group responsibility", which we support, seems to be inconsistent with the restriction on interlocking boards. In fact, the imposition of such a responsibility would seem to call for a substantial degree of interlocking between the boards of the corporate group. Cohesion rather than dispersion would help implement and enforce a collective responsibility.

These concepts are, of course, expressed within the framework of a life insurance company entering into the financial holding company structure for the primary purpose of exercising extended powers through wholly-owned subsidiaries. In respect of a group that includes corporations having substantial minority shareholders, different principles might apply. The technical supplement acknowledges this distinction in connection with the corporate group responsibility concept.

b) Non-Affiliated Non-Related Institutions

The technical supplement proposes prohibiting all interlocking directorships involving financial institutions that are not affiliated or related. If implemented, such an outright ban would be highly disruptive to the efficient management of many of Canada's financial institutions. In the case of Sun Life, ten of our 17 directors also serve as directors of banks and two as directors of trust companies.

The technical supplement refers to a similar prohibition which applies to board members of chartered banks. The prohibition referred to does not, however, apply to directorships in insurance companies. We submit that the business of banking and life insurance are sufficiently different that interlocking directorships do not constitute a harmful conflict of interest. Moreover, the disadvantages in narrowing the pool of senior financial management expertise available would far outweigh the perceived advantages of a total ban on interlocking directorships.

The Government discussion paper proposal strengthening the regulations to prohibit non-arm's-length transactions and conflict of interest dealings would include the activities of directors of financial institutions. Sun Life supports strong conflict of interest regulations and a ban on specific non-arm's-length transactions. We view the proposed additional ban on interlocking directorships as unnecessary and disruptive.

8 Extended Powers

We recommend that the powers of a life insurance company be extended to permit its engaging in certain activities that relate closely to its existing business.

Sun Life supports strongly the CLHIA proposal to extend the powers of life insurance companies into certain areas closely related to the business of life and health insurance and annuities. We note that many of the powers requested have been granted to trust companies and banks.

Of particular interest to Sun Life is the authority to act directly as an administrative trustee, with specific reference to pension, savings, and insurance benefits plans, including the power to hold in trust death benefit proceeds. It would be much more efficient to provide this service as an ancillary activity through the life insurance company than to have to create a separate trust company to fulfill this limited purpose.

The limited extension of this power would, in some cases, be the most efficient way of providing full financial service to consumers, rather than forcing them to deal with separate companies. We believe this option should be available to consumers. Moreover, we believe that, because the power is limited, it could be easily and effectively regulated.

9 Proposed Limits on Investment Portfolios

We support the Government's proposals for prudent management through limits on investments reflecting the nature of a Company's liabilities and surplus rather than the total of its assets.

Sun Life supports the principle that the nature of a company's liabilities should determine the types of permitted investments. The technical supplement's division of liabilities into three segments – unappropriated surplus, participating life insurance policy liabilities, and non-participating life insurance policy liabilities – respects this approach; investment limitations based solely on prescribed asset percentages do not.

While the general approach as set out in the technical supplement is a good one, we look forward to further consultation in order to identify the particular liability categories, as well as the appropriate asset divisions and permitted percentages.

10 Private Placements and Commercial Lending

We recommend that life insurance companies be permitted to continue making private placement investments directly as we can now, and that these not be redefined as commercial lending and brought within the jurisdiction of the Bank Act.

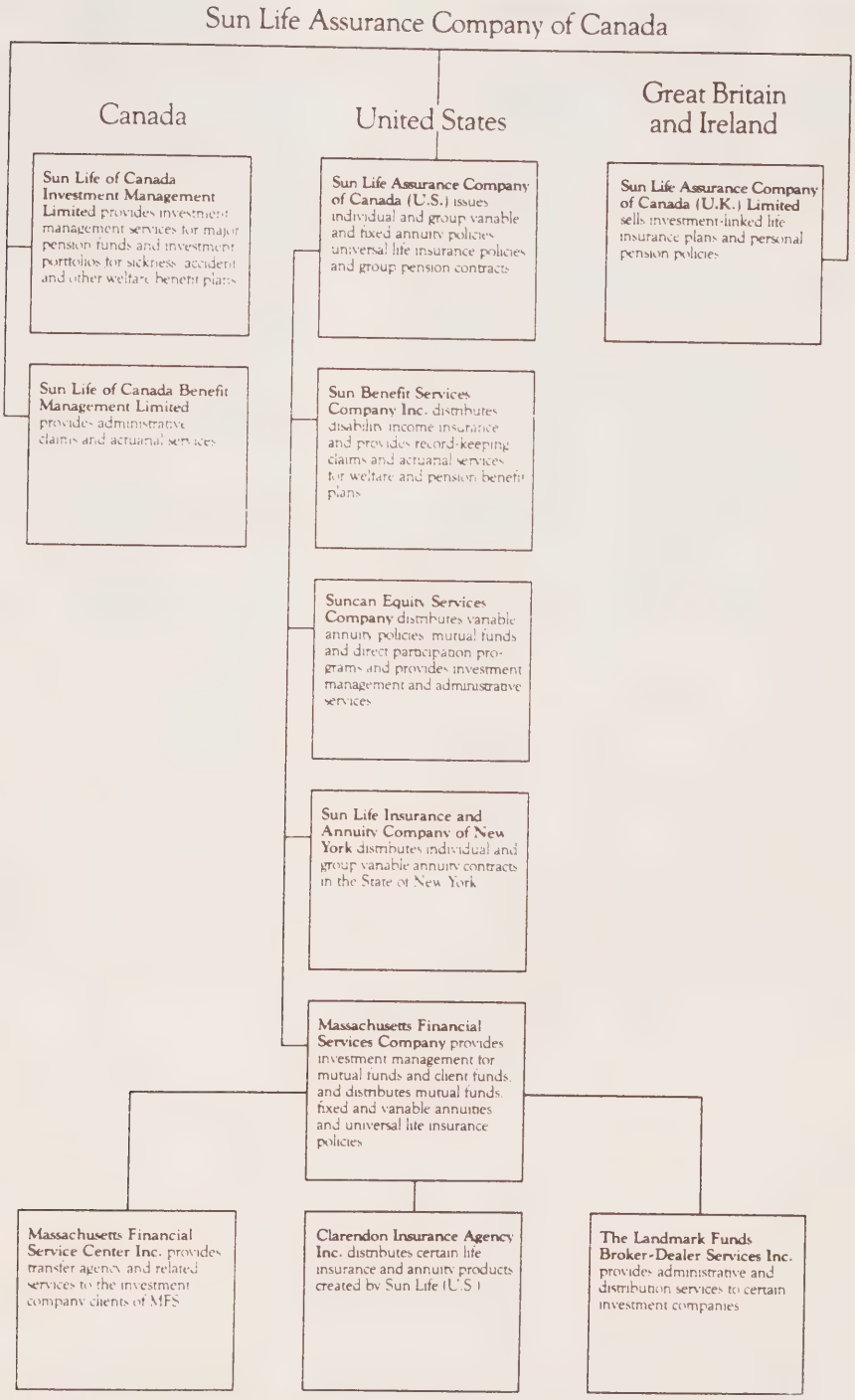
Private placements are offerings of securities exempted from the requirement to prepare a prospectus. Private placements have principally involved debt offerings by small and medium-sized businesses purchased by fewer than ten investors. Because of the sophistication and financial strength of the purchasers, the protection of a prospectus is thought to be unnecessary. It is a relatively quick and uncomplicated way for smaller companies to raise capital.

It is estimated that 44 percent of the $56 billion raised by corporations in Canada during the period from 1976 to 1982 was generated by private placement financing. Sun Life has played a significant role in this important, stable source of longer-term finance for Canadian corporations.

Private placements play an important role in effective asset/liability matching strategies. The Government appears to be proposing to redefine some current private placement investments by life insurance companies as commercial loans, putting them beyond the scope of our investment portfolio. These private placement investments would have to be carried out through a Schedule C bank. A total ban on non-arm's-length transactions would prevent the resulting asset from being matched with a related insurance company's liabilities.

We see no merit in this proposal. There does not appear to be any purpose in unnecessarily altering a well-established, efficient technique for raising long-term funds for Canadian corporations that has, at the same time, been a significant component of the sound financial management of life insurance companies.

Appendix I:
Sun Life and its subsidiaries: An organization chart.



Note: The Sun Life companies also hold a number of other subsidiaries such as investment fund accounts and property management subsidiaries.

Appendix II: Examples Illustrating the Effect of a Total Ban on Non-Arm's-Length Transactions

a) Transactions Among Regulated Financial Affiliates

One example of beneficial non-arm's-length transactions would be a trust company providing master trust services to the pension clients of an affiliated insurance company. From the client's perspective, there would be a disruption in service by having to make separate arrangements for a trustee from a non-affiliated firm.

Another example of beneficial "self-dealing" would be a life insurance company providing the means to convert savings built up by the clients of an affiliated Schedule C bank or trust company into an annuity. If this type of transaction were permitted, the client, opting to take the package offered, would realize both savings and convenience through continuity of record-keeping and lower administrative costs.

A further example is to be found in how Sun Life might deal with its Canadian investment subsidiary, SUNIMCO. If it were brought under the financial holding company as a regulated financial institution, this recognized specialist in the management of Canadian pension funds would be banned from providing its expertise to the pension clients of Sun Life or of a trust company subsidiary.

If Sun Life wished to incorporate a mortage loan company under the financial holding company, as envisaged by the discussion paper, the mortgage company would not be able to obtain mortgage funds for investment from Sun Life. This breakdown in the opportunity to channel client deposits into sound investments would be to the detriment of all.

Finally, if some types of private placement investments now permitted a life insurance company are classified as commercial lending and have to be carried on through a Schedule C bank, it would not be permitted to convey this type of investment to Sun Life or to any of its subsidiary financial institutions for the benefit of their customers.

b) Transactions Between Financial Holding Company Subsidiaries and Other Directly-Owned Subsidiaries

Sun Life owns Massachusetts Financial Services (MFS) – a leading, highly respected U.S. company specializing in investment advice and funds management. MFS would, however, be banned from making its expertise available to the Canadian pension clients of Sun Life and a subsidiary trust company.

Sun Life may wish to own a financial holding company with financial subsidiaries in Canada, as well as having one or more non-financial subsidiaries offering such services as retail distribution, consumer information, advertising and promotion, and data processing, including the provision of consolidated client account reports. We would suggest that these services should be available to the financial subsidiaries.

In Canada, Sun Life owns a property management subsidiary. Under current proposals, a financial holding company could not own such a subsidiary and our existing property management subsidiary would be blocked from serving any of the regulated financial subsidiaries that might own real estate as part of their portfolios.

The proposed ban on transactions involving the transfer of real property should not be general, but should be limited to those transactions that would be unsound. It should not prevent the sharing, by affiliated financial institutions, in the benefits of real estate investments providing attractive rates of return for clients. Sun Life's investment in Ottawa's Rideau Centre is an example in which our investment participation could have been higher if we had been able to share the investment with affiliated companies.

APPENDIX "FNCE-67"

The Manufacturers
Life Insurance
Company

Response by

THE MANUFACTURERS
LIFE INSURANCE
COMPANY to

"The regulation
of Canadian
Financial Institutions:
Proposals for
Discussion"

August 1985

Table of Contents

I. **The Manufacturers**

II. **Introduction**

III. **Executive Summary**

IV. **Maintaining and Enhancing Regulatory Arrangements**

V. **Stability and Strength Through Diversification**

Mutual Diversification

1. **Financing**
   Percent of Assets for Diversification
   Core Business Subsidiaries
   Access to External Capital
2. **Operational Scope**
   Adjunct Businesses
   Specialized Subsidiaries
   Commercial Lending
3. **Structure**
   Subsidiaries
   Holding Companies

VI. **An International Perspective**

1. Limiting Regulations to Canada
2. The Effect of Canadian Regulations on Operations Abroad
3. International Expansion
4. Life Insurance as a Model for Free Trade in Services
5. Reciprocity

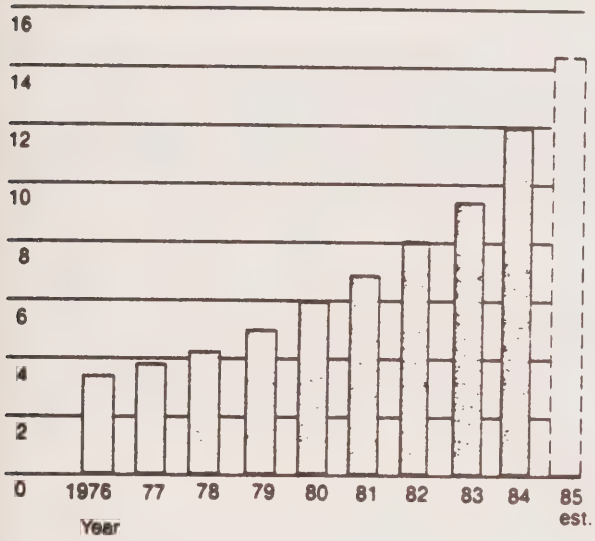
VII. **Residency Status of Canadian Mutual Life Insurance Companies**

VIII. **Conclusion**

The Manufacturers Life Insurance Company

Total Assets

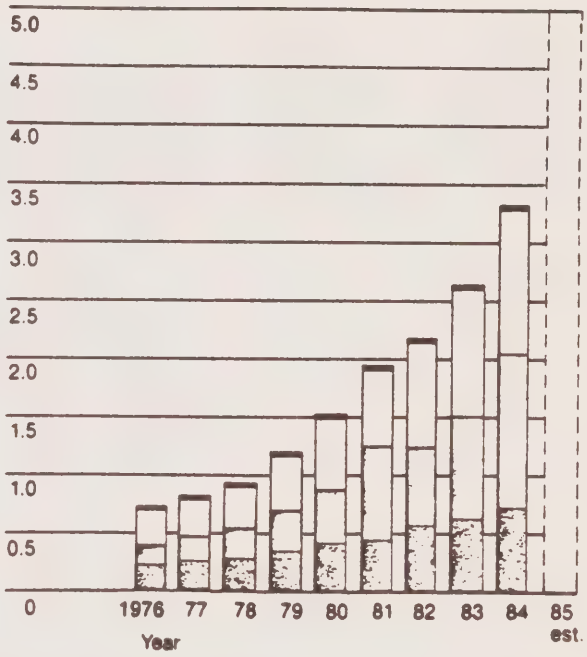
(Billions of Dollars)



With worldwide assets exceeding $14 billion, The Manufacturers is the largest life insurance company in Canada.

Revenue

(Billions of Dollars)



Insurance Premiums

Annuity Premiums

Net Investment Income

Segregated Funds Premiums

Other Revenue

Revenues for 1985 are estimated to be $5 billion.

I. The Manufacturers

The Manufacturers Life Insurance Company has a long history of participation in the Canadian financial services industry, beginning in 1887 under the presidency of Sir John A. Macdonald. Today, we are the largest life insurance company in Canada, with worldwide assets exceeding $14 billion and, in terms of premium income, we are the eighth largest life insurance company in North America.

International expansion was an early trademark of our development and success. In 1897, we opened an office in Shanghai. Today, The Manufacturers has operations which include the United States, the United Kingdom, Hong Kong, the Philippines, Singapore and the Caribbean. We have policyholders in over 60 countries. The company continues to expand internationally; in July 1985, we officially opened an operation in Indonesia.

We are a mutual company serving 2,000,000 clients worldwide with an extensive range of products including annuities, health insurance, pension products and reinsurance. We are the largest reinsurance retrocessionaire in North America.

The company is controlled by Canadians from our world headquarters in Toronto. The Manufacturers employs more than 4,300 people worldwide, with over 2,750 employees working in Canada. Our international operations are of significant importance to the Canadian economy; over 1,100 of our head office employees have jobs because we are a competitive international company. We are active investors in the countries where we operate, as demonstrated by the fact that The Manufacturers is one of the largest Canadian institutional investors on the New York Stock Exchange.

Strength and stability are demonstrated in the rating given us by the A.M. Best Company (often referred to as the "Dun & Bradstreet of the insurance business"). A.M. Best has rated us A+, the highest corporate rating. We are proud of our success and the contribution we have made to our policyholders.

II. Introduction

The Manufacturers Life Insurance Company welcomes this opportunity to comment on the government proposals contained in the Green Paper entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion" and "The Technical Supplement." (Hereafter, both documents are referred to as "the Green Paper.")

The Manufacturers endorses the fundamental principles articulated in the Green Paper as a sound and prudent base for determining the future direction of financial services in Canada. Protecting the Canadian public's funds should continue to be a basic objective for the regulation of the Canadian financial services industry. Serving the needs of a vibrant, dynamic Canadian economy with competitive, innovative, efficient and effective financial services is equally fundamental. We feel the general direction of the Green Paper recognizes and furthers these principles.

The Green Paper states that "the challenge is to develop a regulatory approach that encourages, rather than inhibits innovation and efficiency in the financial sector while at the same time protecting the public." These two objectives are inseparable. The Green Paper has met the essential challenge through a comprehensive approach to designing a regulatory system that encourages the growth and development of strong, flexible financial services companies. This is a fundamental assurance of solvency.

We believe that the Green Paper proposals for diversification will enable financial institutions to respond to market needs, and will lead to a diverse and innovative Canadian capital market characterized by a variety of ownerships, structures and services.

We have worked actively with the Canadian Life and Health Insurance Association and we support their response. In our submission we offer additional and/or more detailed recommendations from the perspective of a major Canadian international mutual life insurance company.

Our submission makes specific suggestions on how the principles within the Green Paper can best be effected in the following areas:

1. Maintaining and enhancing regulatory arrangements;

2. Implementing the diversification proposals for mutual life insurance companies;

3. Enhancing the international competitiveness of Canadian financial services institutions;

4. Clarifying the residency status of Canadian controlled mutual life insurance companies.

The Manufacturers would like to share our long experience in Canada and our international perspective through the presentation of this submission.

III. Executive Summary

Diversification

Mutual life insurance companies (hereafter referred to as "mutual companies" or "mutuals") have made a valuable contribution to the Canadian financial services industry. To continue to compete effectively, mutual companies need enhanced structural, operating and financing capabilities. Specifically, we believe that:

- **The proposed 5% and 2% of assets limit on downstream diversification should be increased to at least 15% under appropriate conditions. The proposed 5% and 2% limits are overly restrictive and will effectively block most areas of real diversification for mutual companies;**

- **Business, such as foreign life insurance operations which can be conducted in-house or through a subsidiary, should be excluded from the asset limitations if the subsidiary route is chosen;**

- **Mutual companies need access to debt and equity capital raised at the level of the parent mutual company; at the subsidiary level; and at the holding company level. We believe that debt and equity can be structured to be consistent with the concept of mutuality and to enhance the soundness of the organization;**

- **Mutuals need flexibility in the choice of corporate structures and access to businesses which are complementary to regulated financial institutions.**

International

International operations are important to many Canadian financial institutions. The benefits to Canada include: jobs, earnings, and the development of a strong, sophisticated financial services industry. To enhance the international competitiveness of Canadian mutual life companies, we recommend that:

- **Legislation give Canadian companies the equivalent business and structural powers in foreign countries as foreign jurisdictions allow for local domestic companies;**

- **Legislation governing foreign companies operating in Canada be sensitive to possible retaliatory actions.**

Residency

We applaud the Green Paper's recommendation that recognizes that mutual life insurance companies are Canadian if their Boards of Directors are predominantly Canadian.

Regulation

Effective regulation is of fundamental importance to the continued health of the financial services industry.

The Manufacturers fully endorses a ban on abusive self-dealing to control those transactions where shareholders or management stand to personally benefit.

Given the structure of mutual companies, we recommend that:

- **Consideration be given to self-dealing provisions appropriate to mutual companies.**

IV. Maintaining and Enhancing Regulatory Arrangements

The Green Paper addresses a wide range of issues key to the financial services industry. We have chosen to discuss in some detail a number of these issues which are highly specific to our experience. As well, we feel that the Canadian Life and Health Insurance Association has addressed a number of areas in a comprehensive manner that we endorse. One of these areas is regulatory arrangements.

Clearly, regulation is of fundamental importance to the continued health of the industry and, as such, is prominently addressed in the Green Paper. The Manufacturers believes that the life insurance industry is well represented by the Canadian Life and Health Insurance Association's response to the Green Paper proposals on regulation, and we have given our full support to the Association's submission.

Strong regulation protects the consumer, strengthens capital markets by excluding inefficient, undercapitalized companies, and enhances the fairness of competition by restricting unacceptable company practices. Companies will be made stronger and more stable through enhancing the powers granted to regulators, coordinating federal regulations, increasing the responsibility of directors and preventing abusive financial practices.

Of the proposals designed to ensure consumer protection, The Manufacturers feels that particular attention should be addressed to those aimed at preventing abusive financial practices. The Manufacturers fully endorses a ban on abusive self-dealing to control those transactions where shareholders or management stand to benefit personally. It is important to note the distinction between practices where individuals stand to benefit personally and normal business practices that capitalize on operating efficiencies.

The Manufacturers believes that normal business practices, such as central services between affiliated institutions and reinsurance activities, should not be considered abusive self-dealing. Further, The Manufacturers believes that self-dealing provisions are inapplicable to situations where a subsidiary is wholly-owned.

The Green Paper suggests that the rules regarding non-arms-length transactions, as they would apply to cooperatives, need further consideration. The rationale given is that the main goal of financial cooperatives is to serve their owners, i.e., their members, and thus a normal application of self-dealing regulations would not seem workable. Mutual life insurance companies are in a similar position. Accordingly, we recommend that:

- **Consideration be given to self-dealing provisions appropriate to mutual companies.**

Although regulation is an integral part of the financial services industry, regulation alone cannot stop imprudence or dishonesty. A multi-layered system of checks and balances is needed to prevent inappropriate, imprudent or dishonest practices wherever possible. Regulation, along with supervision, market forces, accountable directors, self-regulation and ethical management, are critical elements in such a system.

V. Stability and Strength Through Diversification

The Green Paper proposals for diversification will allow the Canadian financial services industry to continue to restructure in response to modern pressures, will enable financial institutions to respond to market needs, and will lead to a diverse and innovative Canadian capital market characterized by a variety of ownerships, structures and services.

We do not anticipate that all companies will adopt conglomerate structures or rush into "one-stop shopping." Some companies will continue a strategy of specialization and/or regionalization. Free networking arrangements will encourage distributors, such as brokers, to fill gaps in services by product or region.

Often the strategy to diversify is not a choice so much as a necessity. Diversification can be undertaken for a variety of reasons other than "one-stop shopping":

1. A strategy of spreading business opportunity and risk over several product markets, regions or business cycles;

2. The desire to offer the current product lines through broader distribution systems to new consumers;

3. The desire to give a company's current consumers a broader product range;

4. The opportunity to achieve economies of scale and synergies, and thereby operate at lower cost.

Diversification undertaken for the above reasons will benefit consumers. Benefits will be derived in terms of enhanced corporate soundness, broadened product choice and cost efficiency.

In addition to diversification by business structure, there is, and will continue to be, diversification by type of ownership. A variety of ownership structures will alleviate concern for concentration of power. Currently, a wide range of ownership structures exists. These include foreign-owned, privately-owned, controlling shareholders, broadly-owned, mutual and credit union structures. The combination of various ownership structures and numerous types of competitors, such as small, specialized companies and conglomerates, will lead to capital markets with diversity and depth.

Not all companies have chosen, or will choose, the diversification route; however, the flexibility to choose is important. Flexibility will allow each company to choose the most prudent course which builds on its strengths and customer needs.

Mutual Diversification

Mutuals have played an important role in the development of the financial services industry. Of the top 12 life insurance companies in Canada, 6 companies are mutuals and 6 companies are organized as stock companies. For mutuals to continue to make an effective contribution to the financial services industry, it is important that they have the flexibility to diversify. Flexibility is required in three areas:

1. **Financing:** the percent of assets which can be invested downstream and options to external financing;

2. **Operational scope:** the types of businesses into which a mutual company can diversify;

3. **Structure:** the corporate structure which a mutual company can adopt.

Our recommendations on the financing, operational scope and structure for mutuals are outlined below.

1. Financing

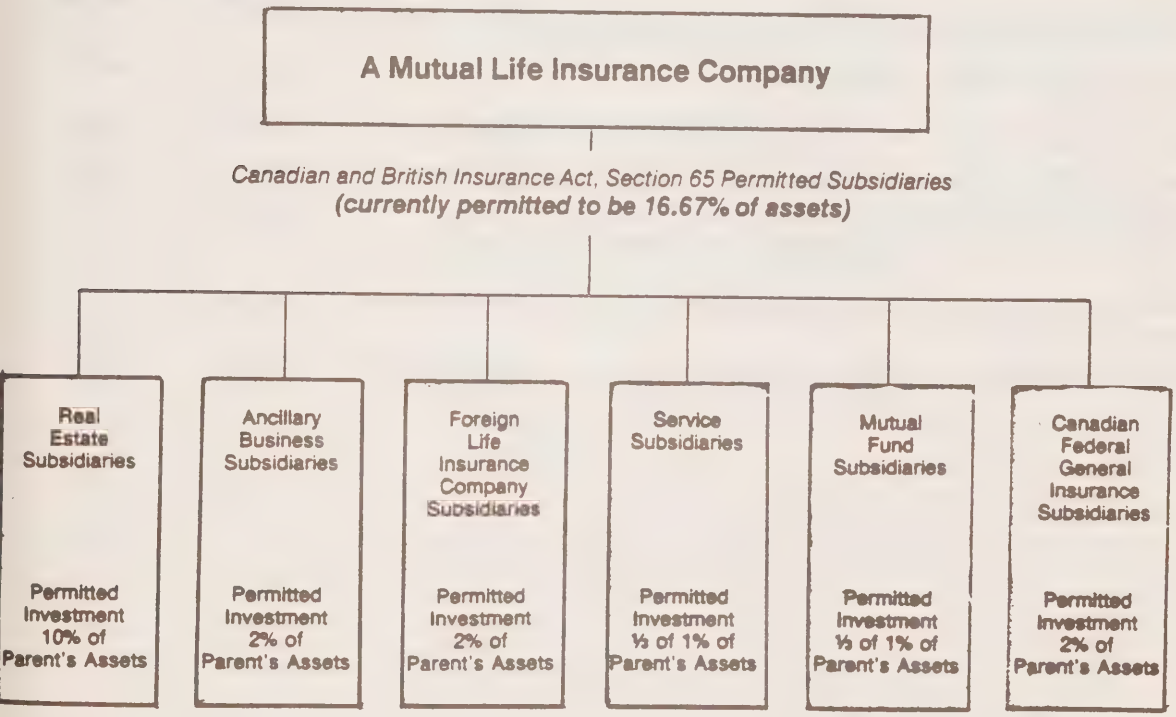
Percent of Assets for Diversification

With regard to financing, the Green Paper proposes a limit of 5% of assets for diversification, including no more than 2% of assets in any one subsidiary. These limits will prove impractical for diversification purposes and are unduly restrictive. The 5% and 2% limits are overly restrictive because:

a) The proposed 5% asset limit is a considerable reduction from the currently permitted 16.67%. Life insurance companies are currently allowed to invest 16.67% of assets in permitted subsidiaries under Section 65 of the Canadian and British Insurance Companies Act. These subsidiaries include foreign life insurance subsidiaries, Canadian property and casualty insurers, real estate subsidiaries, mutual funds and other reasonably ancillary businesses. No policyholder of a federally supervised life insurance company and no beneficiary in Canada or elsewhere has ever lost a dollar through non-payment of the amount guaranteed in the policy, on death, or on maturity of the contract. More stringent asset limits do not seem necessary.

The following chart illustrates the present 16.67% of assets limitation for currently permitted subsidiaries:

Permitted Subsidiaries Under Current Legislation for Mutual Life Insurance Companies



b) The 5% and 2% asset limits are impractically small for even large mutual insurers. For example, the ten largest mutual companies have average assets of $3.9 billion. The 5% and 2% asset limits would provide $195 million and $78 million, respectively, for diversification purposes. These are not large amounts, measured against the cost of investing in financial institutions. Nor do they approach the amounts that others can invest to gain control of a range of financial services companies.

Illustrated below are market values of companies recently acquired within the financial services industry:

Recent Acquisitions in the Financial Services Industry

			Average Common Equity at Market Value	
Company Name	*Acquirer*	*Date*	*% Acquired*	*Total Value of Transaction ($ millions)**
Canada Permanent Mortgage Corporation	Genstar Financial	1981 July	99.6%	$288.0
Royal Trustco Limited	Trilon Financial Corporation	1983 July	42.0%	$252.0
Lonvest Corporation	Public Issue	1985 June	35.0%	$225.0
National Trust Company, Limited	National Trust Company Limited / Victoria & Grey Trust Company Amalgamation	1984 July	99.0%	$161.0
Fireman's Fund Insurance Company of Canada	Trilon Financial Corporation	1984 September	100.0%	$131.0
Montreal Trust Company	The Investors Group	1972 September	23.6%	$ 14.6
	Power Financial Corporation	1984 January	9.7%	$ 13.9

*Values indicated are at date of acquisition.

c) A fixed 2% asset limit on holdings of an individual institution could lead to situations where a mutual company's position in a subsidiary becomes diluted. This situation could occur if the capitalization of the subsidiary grows at a faster rate than the growth of assets of the parent mutual company.

For example, assume The Manufacturers, with assets of $10.8* billion, invests the 2% asset limit of $216 million to acquire 50% of XYZ Financial. The rapid growth of XYZ Financial requires new equity capital of an additional $200 million to fund rapid growth. The Manufacturers cannot subscribe to 50% of the new issue unless The Manufacturers' assets have grown by a proportionate amount and, therefore, we have lost control. As an alternative to the proposed 5% and 2% asset limits, we recommend that:

- **Expanded limits to at least 15% of assets be granted for investment for downstream diversification, as a function of:**

  - **a demonstration of adequate surplus levels measured by a surplus-to-liability test;**

  - **the nature of the investment, i.e., consideration should be given to the difference in risk between investing $50 million in a large established company and investing $50 million in a start-up venture;**

  - **the nature of the remaining investment portfolio;**

  - **whether or not the mutual life insurance company controls, and hence actively manages, the subsidiary company.**

This approach is in line with the flexibility contained in the current Canadian and British Insurance Companies Act. Percentage limits to 15% should be allowed to recognize the particular circumstances of any given diversification possibility. Such factors as the asset size and surplus position of the purchasing and target companies, and the merits of the transaction should be factors used by the regulators in assessing whether to exceed a stated percentage limit. This will further facilitate a "level playing field" for mutual companies.

The introduction of prudent man legislation will reinforce the Board of Directors' inherent responsibility to ensure that a mutual company's assets are properly invested. We endorse the prudent man rule and the emphasis on the quantitative or portfolio investment approach.

This figure excludes the assets of The Dominion Life Assurance Company and The Manufacturers' segregated funds.

Core Business Subsidiaries

A "core business" is any business that can be performed directly by a mutual. Under the current law, it is possible for The Manufacturers to conduct foreign life and annuity business through a branch network or through a foreign subsidiary. These structural options are necessary to provide the flexibility required to compete in foreign jurisdictions under local regulations. Similarly, real estate operations can be conducted directly or through a subsidiary.

Currently, The Manufacturers' investment in foreign subsidiaries and real estate subsidiaries accounts for less than 1% of assets. However, due to a number of reasons, including tax and filing complexities, we forecast that a growing proportion of our business, particularly foreign business, will be done through subsidiaries. We recommend that:

- **Asset limitations on downstream subsidiaries not include those subsidiaries whose operations can be conducted directly by a mutual.**

Access to External Capital

The adequacy of even the 15% asset limit must be assessed against external financing options. To date, mutual life insurers have been prevented from directly raising equity capital. In addition, prohibitions in the Canadian and British Insurance Companies Act have prevented the industry from raising debt capital. Therefore, mutual companies currently must finance growth with internally generated funds. Not only does this constrain growth, it is not necessarily in the policyholders' best interest when prudent levels of external financing can be supplied. External permanent capital strengthens the solvency of financial institutions.

The Green Paper proposes that mutual life insurers use subordinated debentures to access external capital. We believe that mutuals should not be constrained to a single financing instrument for two reasons. First, access to a variety of capital sources will provide the managers of mutual companies with flexibility to manage their capital structures more effectively. Secondly, the market for investment instruments changes rapidly. Therefore, mutual companies must have access to the lowest-cost capital under differing market conditions. Limiting the choice of financing instruments may restrict mutual company managers to an unattractive, unmarketable instrument in future markets. Both debt and equity instruments can be structured to fit the concept of mutuality and ensure the soundness of the parent mutual. We recommend that:

- **Mutual life insurance companies be allowed to raise both debt and equity capital. Preferred shares should be allowed as they are subordinate to debt.**

  To protect policyholders' interests in the earnings and solvency of the institution, we recommend that:

  - **shareholder dividends be limited to a fixed or floating rate;**

  - **shareholder dividend declaration be dependent upon a minimum ratio of surplus to liabilities.**

We also recommend that:

- **Capital raised at the parent mutual life insurance company level be allowed to flow directly through to diversification activities and not be subject to asset percent limitations, but subject to reasonable safeguards.**

This would allow us, for example, to take advantage of a higher credit rating we expect would be attributable to the parent, and thereby give us the ability to raise funds at lower cost.

We also recommend that:

- **Mutual life insurance companies have options to finance at various levels throughout the organization and guarantee subsidiary debt.**

This would be important to enable any one of the subsidiaries to issue new capital at a more attractive rate than the parent company, if the market so permitted.

2. Operational Scope

The Green Paper proposes that the financial holding company would hold only certain defined, regulated financial institutions. In addition to these regulated financial institutions, mutuals will need operational scope in several important areas.

Adjunct Businesses

There are many businesses which do not fall under the operations of a regulated financial institution, but which conduct businesses critical to the marketing, production and distribution aspects of financial services. For example, credit card companies or distribution companies could be important adjuncts of a financial services institution attempting to broaden product scope and delivery systems. We recommend that:

- **A mutual life insurance company be given the power to expand into adjunct businesses through increasing the types of permitted subsidiaries or broadening the concept of reasonably ancillary subsidiaries.**

Specialized Subsidiaries

The Green Paper suggests that the regulated financial holding company would be generally restricted to holding equity in only one of each type of institution, but an exception could be made for regional companies. We believe that exceptions should also be made for specialized companies. For example, although The Manufacturers does not directly produce disability insurance, it may be preferable that we acquire a position in a disability company rather than expanding in-house. This specialized subsidiary would not be competing with others within the group, but under the Green Paper proposals would be ineligible to be held below the financial holding company. Specialization would include subsidiaries created for tax or filing requirements. For example, in the United States we have created a subsidiary to deal with onerous Securities and Exchange Commission filing requirements. We recommend that:

- **Mutuals be allowed to hold equity in more than one of each type of institution if the companies involved are regional or are specialized.**

Commercial Lending

We support the proposal in the Green Paper that life insurers, like trust and loan companies, be provided with a 5% of assets basket from which to conduct commercial lending. Increasing the availability of capital for Canadian business is an important objective. Private placements, and similar instruments, are used specifically for matching our life insurance and annuity liabilities and do not constitute diversification into commercial lending as a business. We recommend that:

- **The private placement activity of life insurers be excluded from the 5% commercial lending basket.**

3. Structure

Subsidiaries

The Green Paper implies that diversification should occur through subsidiaries. The option of expansion through subsidiaries should facilitate more efficient and effective regulation. We support the subsidiary approach to diversification. As long as the specific rules applied are not overly restrictive, we believe that it is a workable business approach.

We believe that certain aspects of the government proposals on self-dealing will be overly restrictive.

The proposed limit of 1% of revenues/expenses on the size of transactions between service affiliates and company parents is designed to prevent improper self-dealing. However, any fixed limit on services between subsidiaries is, in our view, unduly restrictive. The potential for common services is one of the reasons that companies seek to diversify, since common services within a related group of companies can bring down average expenses. The proposed 1% limit will not allow financial services companies to fully realize the potential economies gained through the use of service subsidiaries. Rather than the 1% limit, we recommend that:

- **If a service agreement is to call for costs exceeding the 1% limit, then companies be required to file such service agreements with the appropriate regulator. The agreements would be filed on a 30-day prenotification basis: if the company is not notified to the contrary within 30 days, the company can proceed with the service arrangement. Service agreements calling for expenditures of less than 1% need not be filed or approved.**

Holding Companies

The Green Paper states "these companies (mutuals) would not generally be able to be a part of a financial holding company group along the lines set out above. The government does not wish to preclude mutual insurance companies from participating in developments in the financial services sector and so will seek ways to accommodate them." The Green Paper outlines three options for mutual companies: demutualization, holding shares in a regulated financial holding company, and direct equity investment in other financial institutions.

With regard to demutualization, we are not aware of any Canadian company seriously considering this option at the present time. We believe that this is a complicated matter which would delay badly needed legislative reform. We recommend that:

- **Mutual life insurance companies be given the right to demutualize in the new legislation, with the mechanisms of demutualization left to regulation.**

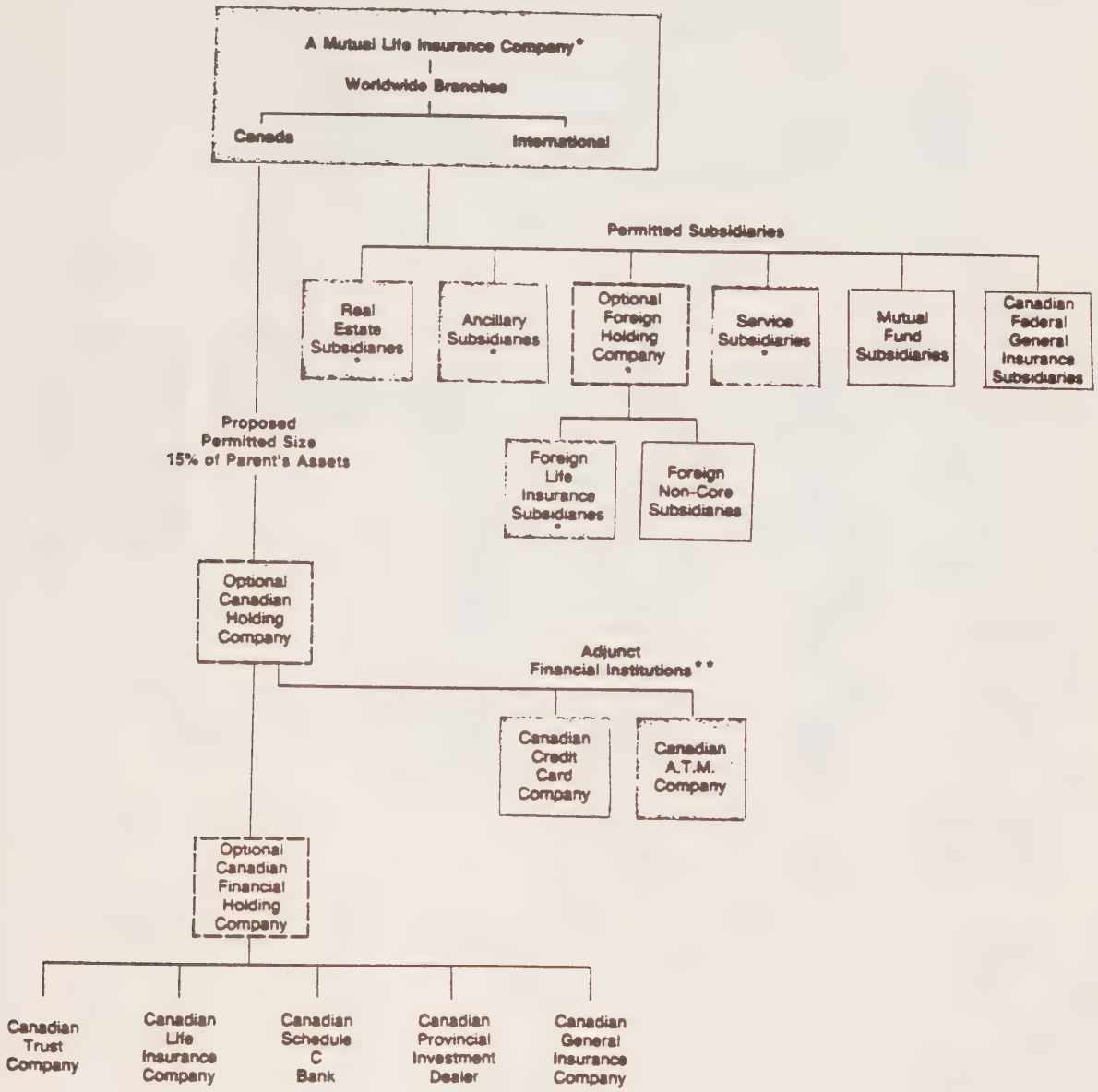
With regard to the proposals that mutual companies either hold shares in a regulated financial holding company or have direct equity investment in other financial institutions, we believe mutual companies should have the flexibility to choose the optimum structure. This approach mirrors The Manufacturers' current structure where business is conducted through a combination of branches, holding companies, joint ventures, and wholly-owned subsidiaries. Thus, we recommend that:

- **Mutual life insurance companies have the option of choosing to hold shares in a regulated financial holding company, to have direct equity investment in other financial institutions, or to use a combination of these routes, depending on the nature and domicile of the business.**

The following chart illustrates what we propose as a structure for mutual life insurance companies.

Following this illustration is a list of The Manufacturers' current subsidiaries.

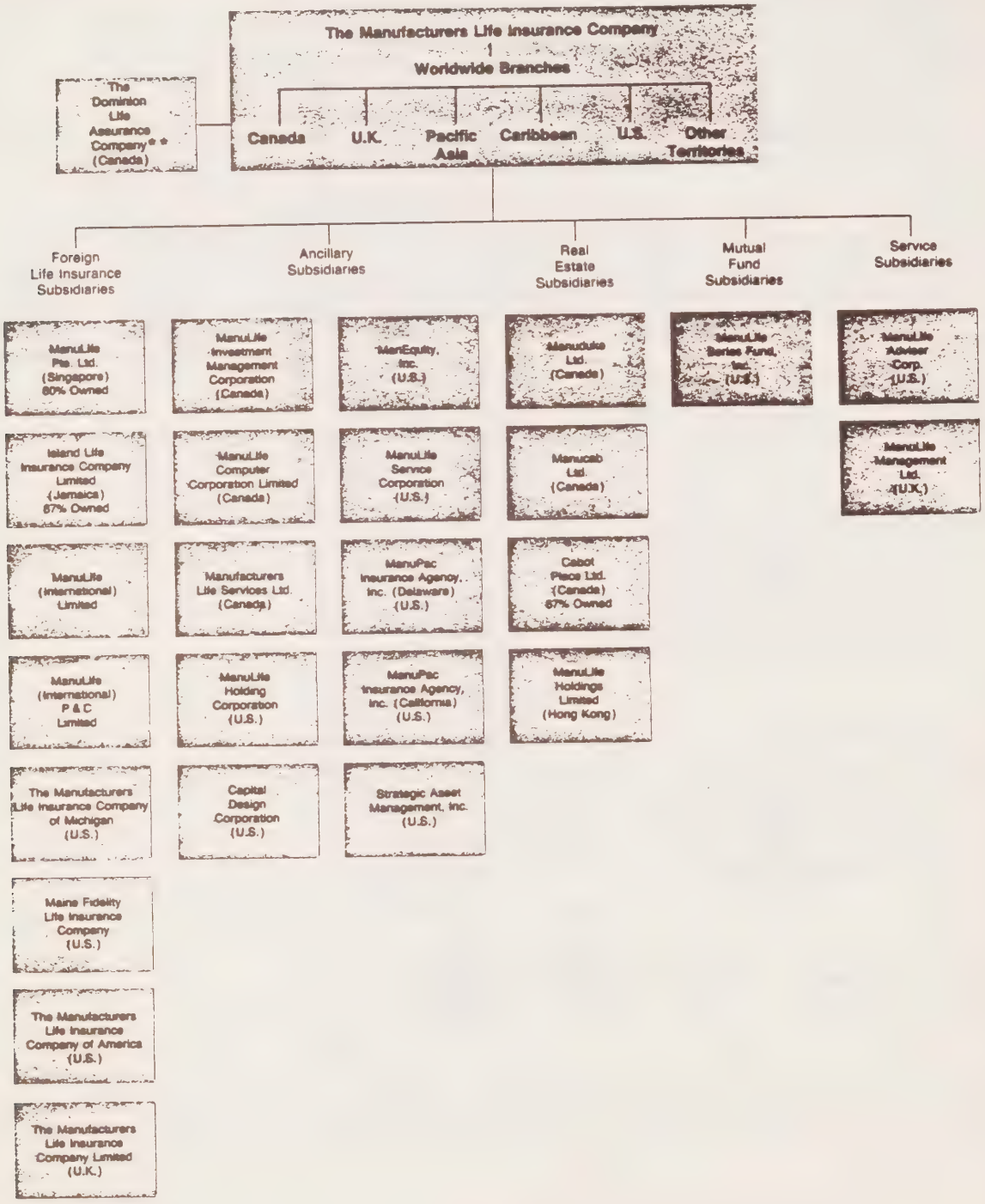
Proposed Subsidiary Structure for a Mutual Life Insurance Company



* The proposed diversification limitation of 15% of assets should exclude all core business. A "core business" is any business that can be conducted directly within a mutual life insurance company. As such, foreign life insurance subsidiaries, some assets of foreign holding companies, real estate subsidiaries, and some ancillary and service subsidiaries should not be included in asset measurements.

** Adjunct financial institutions could also be held as permitted subsidiaries.

List of The Manufacturers Life Insurance Company Subsidiaries as at July 31, 1985*



* All subsidiaries are wholly-owned unless otherwise noted.

** The Dominion Life Assurance Company is presently a wholly-owned Canadian subsidiary that must be merged with The Manufacturers within two years to conform with the Canadian and British Insurance Companies Act.

nternational Business of the Top Five Canadian Life Insurance Companies



For the top five Canadian life insurance companies, over one-half of the business in force is outside of Canada.

VI. An International Perspective



A Manufacturers advertisement which recently appeared in the Financial Times of London

The Green Paper recognizes the need to promote international competitiveness as a fundamental principle underlying the development of financial services in Canada. While the Green Paper recognizes the principle of international competitiveness, it is largely silent on specific proposals. We agree that legislative or regulatory amendments should enhance Canada's position as a world leader in financial services, and we offer specific proposals.

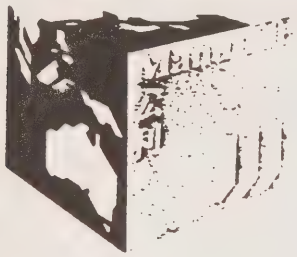
International trade in financial services is important to Canada, as depicted in the illustration opposite. The benefits are felt not only in the financial services sector itself, but across Canada as a whole. These benefits include: i) access to international innovation; ii) Canadian employment; iii) export earnings; and iv) stability of the financial services industry.

Firsthand experience gained in international markets is invaluable in dealing with Canadian problems. Innovative techniques are often developed abroad and subsequently used throughout the Canadian financial sector. For example, the Canadian mismatching problems resulting from volatile interest rates in the late 1970's had also developed in the United Kingdom. Our experience in the United Kingdom resulted in the ability to "immunize" our Canadian cash flows for interest-sensitive products.

Having conduits for innovative products and practices ensures that the Canadian domestic industry stays competitive with state-of-the-art products and services. Competition from abroad occurs regardless of the degree of concentration in Canadian financial services. A competitive and innovative financial services industry ultimately results in efficient, diverse capital markets that are better able to meet the demands of a growing and changing economy.

Canadian employment is one of the more tangible benefits derived from a world class international operation. Our company employs more than 4,300 people worldwide, with 2,750 employees working in Canada. Over 1,100 of our employees in our head office in Toronto alone have jobs because we are a competitive international company.

We're Giving
The World Of Insurance A New Look



ManuLife is a name synonymous with professionalism in life insurance. For almost 100 years our underwriters have been bringing financial security and sound planning to our policy-holders.

Now ManuLife continues taking new directions. Putting our professionalism to work in more sophisticated products. Financial packages for your future. ManuLife keeps moving forward with a new look.

A new look for the world of insurance.

The Manufacturers Life Insurance Company
宝丰大
宝丰人寿保险公司

The above advertisement is one of a series which promotes The Manufacturers presence throughout Pacific Asia.

Not usually considered to be a substantial export item, trade in financial services and the earnings attributable to those exports constitute a significant flow of capital into Canada. The Manufacturers' international premiums were $1.6 billion for 1984. A proportion of these premiums flows directly into Canada to cover such costs as data processing, head office management and administration.

The Manufacturers has sought international diversification of our premiums, earnings and asset base in order to ensure a prudent and solvent infrastructure for our policyholders. Large, healthy and diversified Canadian financial institutions strengthen the entire financial services industry.

1. Limiting Regulations To Canada

International operations are vital to many Canadian financial institutions. Canadian legislation should not limit the ability of Canadian companies to compete abroad. In order to enhance the ability of Canadian companies to compete internationally, we recommend that:

- **The proposed regulatory provisions on structure contained in the Green Paper apply to operations in Canada only.**

Should we wish to conduct commercial lending in the United States, and should we be forced by Canadian legislation into operating that business through a banking subsidiary in that jurisdiction (similar to a Schedule C bank), under United States legislation we would be subject to the Bank Holding Company Act. This would severely restrict our ability to operate and expand our life insurance and related activities. Superimposing Canadian legislation on foreign legislation and creating double, often more restrictive, regulation will put Canadian companies at a distinct competitive disadvantage in foreign jurisdictions.We recommend that:

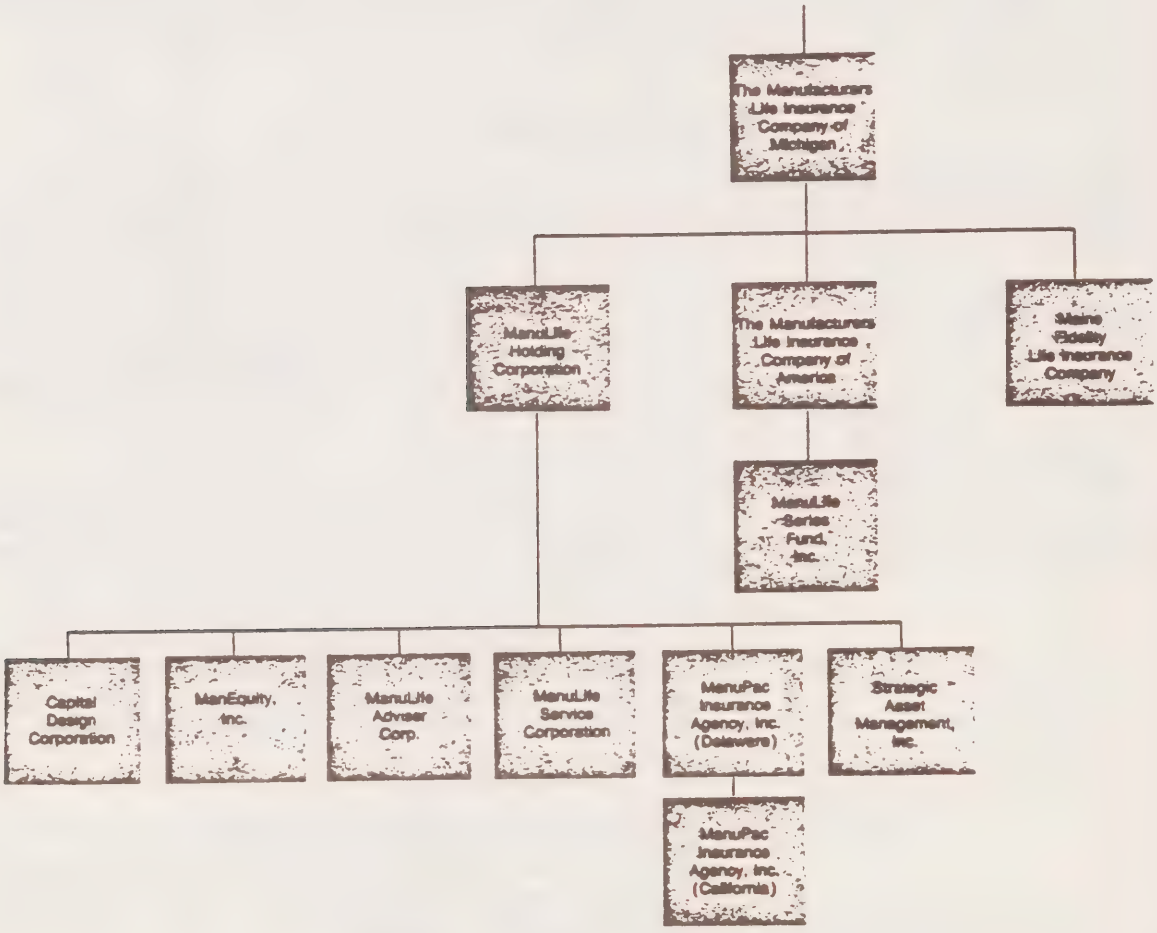
- **Canadian companies have the flexibility to structure their operations outside Canada in the best competitive manner possible, to the extent that foreign jurisdictions allow for foreign competitors.**

As well, The Manufacturers presently operates using holding company structures in foreign jurisdictions. For example, in the United States, a holding company structure is an efficient form to accommodate the complex state-by-state regulations for foreign financial institutions. We recommend that:

- **Companies should not be restricted to the Canadian structure for operations abroad.**

The following chart illustrates our subsidiary structure in the United States:

United States Subsidiary Structure of The Manufacturers Life Insurance Company as at July 31, 1985



In some instances, such as under the present tax proposals before the United States Congress, operating through subsidiaries is preferable to branch operations. Should foreign life subsidiaries be included in the downstream diversification limit, the flexibility to choose among various structures would be limited. It is important for Canadian life insurance companies to have the flexibility to choose between conducting foreign operations through a subsidiary or directly through a branch, without being penalized for the choice at home. We recommend that:

- **No distinction should be made between companies operating foreign core business through the parent directly, such as through branches for life insurers, and those operating through subsidiaries.**

Under the present provisions of the Canadian and British Insurance Companies Act, Canadian life insurers are restricted in the businesses they can operate in foreign jurisdictions. This is in contrast to the flexibility accorded to other Canadian institutions which are not restricted in their offshore business powers. We recommend that:

- **Canadian companies have the equivalent business powers of their competitors in foreign jurisdictions, to the extent that the foreign jurisdictions allow.**

2. The Effect of Canadian Regulations on Operations Abroad

We are concerned that some of the Green Paper proposals, even if they apply only to operations in Canada, will have detrimental effects on our ability to compete internationally. Requiring commercial lending to be conducted in a Schedule C bank in Canada could create a condition under which Canadian companies would be defined as bank holding companies in foreign jurisdictions. If The Manufacturers were to acquire a Schedule C bank in Canada, and if that Schedule C bank had any operation in the United States, The Manufacturers would be defined as a foreign bank holding company. The result would be a severe limitation on our ability to operate in the United States. We recommend that:

- **The proposed regulations that apply in Canada be examined for their effects on the ability of Canadian companies to compete internationally.**

3. International Expansion

International expansion offers great opportunities to the Canadian financial services industry. However, under certain conditions, ill-considered moves into international non-core businesses could adversely affect a Canadian parent. We recommend that:

- **Companies be required to provide notice to Canadian regulators of international expansion into non-core businesses. This notice should be filed on a 30-day prenotification basis. If the company is not notified to the contrary within 30 days, it can proceed with the international expansion.**

Presently, Canadian regulators consider foreign subsidiaries in terms of the parent's investment in the subsidiary and in terms of extraordinary gains or losses that the subsidiary has experienced. We feel that regulators should be able to perform a more extensive audit of foreign subsidiaries in terms of the factors that could affect the financial condition of the Canadian parent. For example, where financial guarantees exist between a Canadian parent and its foreign subsidiary, it may be prudent to examine the extent to which the subsidiary is immunized. We recommend that:

- **Canadian regulators be given the authority to audit the statements of the foreign subsidiaries of Canadian parent financial institutions.**

It is important that the exceptions to Canadian domestic legislation provided to Canadian companies to compete abroad not be used to re-enter the Canadian market. What is acceptable and deemed to be normal business practice in foreign jurisdictions may not conform to the system of regulations in Canada. A separation between foreign and Canadian business should be maintained where differences in regulation exist. We recommend that:

- **Provisions be made which prohibit the use of foreign subsidiaries to re-enter the Canadian market where the activities of the foreign subsidiary, if carried out in Canada, would be prohibited.**

4. Life Insurance as a Model for Free Trade in Services

Historically, relatively few restrictions have existed for foreign access to the Canadian life insurance market. Life insurance provides a good example of how internationally competitive Canadian companies have been able to control their home market in an atmosphere of free trade.

5. Reciprocity

The extent of our company's international operations, and the international operations of the financial services industry as a whole, emphasize the importance of reciprocity of treatment of foreign-owned firms operating in Canada. Presently, non-resident life insurers are deemed to be foreign and, as such, are restricted from participating in such programs as the Petroleum Incentive Program. We believe that foreign-owned firms should have opportunity for equal access to the Canadian marketplace. We recommend that:

- **For investment purposes, non-resident life insurers be granted the status of Canadian insurers for the assets covering their Canadian liabilities.**

VII. Residency Status of Canadian Mutual Life Insurance Companies

We would like to acknowledge the clarification given in the Green Paper to the issue of Canadian mutual life companies' residency status.

The Manufacturers mutualized under the terms of a 1957 amendment to the Canadian and British Insurance Companies Act. The amendment provided a means for preventing non-residents from gaining ownership and control of Canadian stock life insurance companies. The clarification of our residency status will permit The Manufacturers and similar Canadian mutuals to participate fully in the development of the Canadian financial services industry.

We believe that establishing a test for Canadian control whereby 75% of the Board members are required to be Canadians ordinarily resident in Canada makes other regulatory objectives, such as ensuring accountable boards, more difficult to achieve. We believe that smaller Boards are more effective and help ensure the interests of policyholders. Currently we only have representation on our Board from two of our major territories outside Canada. Should we have representation from the other territories, then for every new non-resident member we would have to add three Canadian citizens ordinarily resident in Canada. This would apply, presumably, even if a Canadian Board member were to move outside Canada. We recommend that:

- **For a mutual company to be conclusively considered Canadian:**
  - **the proportion of Board members required to be Canadian citizens ordinarily resident in Canada be lowered from the proposed 75% to 66⅔%. This lower percentage would not reduce the effective control by Canadians;**
  - **the company's world headquarters be located in Canada.**

VIII. Conclusion

The Manufacturers appreciates the opportunity to express our thoughts on the Green Paper proposals.

We endorse the principles on which the Green Paper is based. These principles will provide a solid foundation for a stable and innovative financial services industry, an industry that meets the needs of a growing and changing economy.

To this end, it is crucial that this consultative process culminates in legislation that furthers two objectives: protection for consumers; and stability through flexibility. These two objectives are inseparable.

Further, we believe that workable, modern legislation ensuring both flexibility and protection for consumers be implemented as quickly as possible.

APPENDIX "FNCE-68"

The Excelsior Life Insurance Company

SUBMISSION
on

The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion

presented to

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs

August 1985

Aetna
CANADA

SUBMISSION TO:

Standing Committee on Finance,

Trade and Economic Affairs

FROM:

The Excelsior Life Insurance Company

SUBJECT:

Submission on "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion of April 1985 and Technical Supplement thereto of June 1985"

Addendum to Submission from The Excelsior Life Insurance Company

Dated September 16, 1985

Extract from the Bank Act as currently in force:

2.(1) Definitions.-In this Act,

"foreign bank" means a corporation, association, partnership or other institution incorporated or established by, pursuant to or in accordance with the laws of a country other than Canada, or a department or agency of the government of a country other than Canada or a political subdivision of such a country, that...
but does not include

(h) a corporation, association, partnership or other institution, or department or agency of a Government, that is a foreign bank within the meaning of this definition by reason only of paragraph (c) or (e) and that is not in the business of engaging financial activities, or

Proposed amendment to paragraph 2.(1)(h) of the Bank Act:

(h) a corporation, association, partnership or other institution, or department or agency of a Government, that is a foreign bank within the meaning of this definition by reason only of paragraphs (c), (e) or (f) and that is not in any of the businesses contemplated by either of paragraphs (b) or (d), or

CONTENTS

Page

1. Description of The Excelsior Life Insurance Company and General Comments on Excelsior Life

2. Financial Holding Company Concept
   Simple improvements to existing legislation would address the problems identified in the Green Paper more effectively than this cumbersome process.

3. Retroactive Application of Financial Holding Company Concept
   Companies whose shares are publicly traded should be exempted from retroactive application.

4. Investment Constraints Because of Foreign Ownership
   Funds of Canadians placed with foreign-owned insurance companies are treated as foreign investments.

5. Application of the Bank Act and Foreign-Owned Companies
   A number of Canadian-incorporated insurance companies have become constrained in their operations due to the wide definition of 'foreign bank'.

6. Comments on Submission of Canadian Life & Health Insurance Association
   Excelsior Life endorses the comments and recommendations of the C.L.H.I.A..

Description of The Excelsior Life Insurance Company

The Excelsior Life Insurance Company is a Canadian incorporated stock company. It was organized in Ontario by Canadians in 1889 and has operated only in Canada since that time. Its income from the sales of its life, health and annuity products is invested essentially in Canadian securities and Canadian real estate. Although control of the stock of Excelsior Life was acquired by Aetna Life & Casualty of Hartford, Connecticut in 1960, Excelsior Life is managed by Canadians with the exception of its current Chairman. Its investment policies, its products and its marketing strategies are all determined and implemented in Canada. Through its individual and group insurance business, Excelsior Life provides benefits for more than a million Canadians.

General Comments

Excelsior Life endorses the principles enunciated as the basis for the financial sector policy particularly the principles of promoting competition, international competitiveness and domestic economic growth.

In the view of Excelsior Life, one of the most important principles is the improvement of competition. Healthy and free competition will encourage innovation, promote efficiency, enhance customer options and convenience, broaden the availability of credit and promote and encourage economic growth overall.

Financial Holding Company Concept

Excelsior Life recognizes that if closely held investment groups are to be permitted to become involved in a diverse selection of similar financial service organizations, the prospect of a group using a special advantage for its own self-interests is very real. Excelsior Life is opposed to unscrupulous self-dealing and the use of special interests which are unfair to customers and the general public. However, Excelsior Life does not agree that the concept of a financial holding company is an appropriate device to resolve these problems. To quote from the Government's Proposals for Discussion, Page 11, "The financial sector is more heavily supervised and regulated than other sectors of the economy...".

To impose a process based on a new regulated entity called a Financial Holding Company will involve the creation of an additional level of supervision and regulation with the potential for overlapping and conflicting Federal/Provincial authority. In the view of Excelsior Life, the FHC technique could become a cumbersome and expensive process which will only add to the cost of doing business - a cost which will ultimately be borne by the public with no real certainty of appropriate public benefit. As such, it will detract from the goal of providing healthy and free competition.

Excelsior Life questions the need for the FHC technique and believes that the basic formulas for controlling self-dealing and the use of unfair special advantages in the relationship among financial service companies owned by the same investors is already in place within the present federal Insurance, Loan and Trust company legislation (see Section 33 of the Canadian and British Insurance Companies Act, Section 60.3 of the Loan Companies Act and Section 68.4 of the Trust Companies Act). An improvement to the language within these acts can readily be settled and adopted and if put in place, will have the results desired by the Proposals of the federal government to protect consumer and public interests from improper self-dealing and the unfair use of advantages in conflict situations.

Retroactive Application of Financial Holding Company Concept

If the financial holding company is considered necessary for other reasons than those described above, then the existing shareholders of Excelsior Life should not be required to become part of a financial holding company network.

The ultimate shareholders of Excelsior Life are investors in the U.S., Canada and elsewhere who have acquired the publicly traded shares of Aetna Life and Casualty Company. No single shareholder of Aetna owns more than 3% of the outstanding shares.

Consequently, shareholder democracy and discipline is already in place in respect of the existing holdings. To require retroactively the shareholders to assume the additional cost to reorganize into a financial holding company as a condition of continuing in their present lines of business in Canada is both unfair and discriminatory. Moreover, it is not justified by the level of protection which would be perceived as being achieved by such a rearrangement. Therefore, the submission of Excelsior Life is that there should be no retroactive requirement that a financial holding company be created in respect of existing operations for widely held companies.

Investment Constraints Because of Foreign Ownership

Excelsior Life is required by its governing law, The Canadian and British Insurance Companies Act, to retain at all times in Canada assets of a value at least equal to the amount of total liabilities owing to its policyholders in Canada. Further, an amount equal to at least two thirds of these total liabilities are to consist of investments in or loans upon Canadian securities. Regrettably, in recent years, a number of economic sectors of Canada have become constrained against investments by foreign-owned companies and the potential for further restriction in this area exists.

To require that Canadian policyholders' funds be invested in Canada and at the same time to deprive certain Canadian incorporated companies of the power to invest in specified and financially advantageous economic sectors is discriminatory to the Canadian buyers of the products and services of these companies. The interests of the policyholders of Excelsior Life are prejudiced in this manner.

Excelsior Life recommends that the insurance laws be amended to provide that a Canadian resident life insurance company which is foreign-owned and licensed to do business in Canada is deemed to be controlled by Canadians to the extent of assets which are held for both participating and non-participating policies in Canada and which are reported on the company's annual return filed with the Department of Insurance. In granting a Canadian status to such non-resident owned insurance companies based on their respective identifiable Canadian liabilities would place these companies on a more equal economic basis with their Canadian competitors and provide similar investment advantages to Canadian policyholders of all life insurance companies.

In this regard, Excelsior Life is encouraged by the comments of the government on page 75 of the Technical Supplement with respect to these issues and the fact that the government indicates it "will be giving consideration to possible ways to respond to the concerns of these companies".

Application of the Bank Act and Foreign-owned Companies

Under the current definitions of the Bank Act, if a life insurer operating in Canada becomes part of a group of companies among which one company incorporated outside of Canada chooses to use the word "bank" in its name and is engaged in financial activities, the life insurer either may be deemed a foreign bank in Canada or may be deemed an associate or a non-bank affiliate of a foreign bank. Under these conditions and by the operation of the Bank Act, the life insurer no longer can exercise all of the investment powers available to it under the Canadian and British Insurance Companies Act or Foreign Insurance Companies Act and which are accorded to its competitors. Specifically, such tainted companies are restricted to investing in no more than 10% of the outstanding shares of any other financial service company in Canada. Under the present provisions of the Canadian and British Insurance Companies Act, a life insurer is permitted to acquire control of a property/casualty company, a mutual fund company or a corporation designed to provide advisory, management or sales distribution services for insurance benefits. However, if the life insurance company has become a non-bank affiliate of a foreign bank, it is not permitted to make these investments unless special approval is given through the office of the Inspector General of Banks.

Excelsior Life has recently become a victim of this legal anomaly. Excelsior is "affiliated" through Aetna Life and Casualty Company of Hartford with a new corporation which was recently formed in one of the states of the United States by an out-of-Canada company affiliated with Aetna. The new corporation's charter contains powers in the field of near-banking (akin to a Canadian trust company). The purpose in its formation was to preserve a position of the Aetna affiliated company in the event further de-regulation occurs in the U.S. One consequence of this action which is quite remote from Canada and from banking in the strict sense is that Excelsior Life is now placed at a serious disadvantage to its competitors. Rather than being able to invest in other financial institutions to the extent of more than 10% and at least up to 30% of the outstanding shares of such companies as provided in the general investment powers for life insurance companies or alternatively being able to invest in specified financial service subsidiaries, it would be required to submit each investment to the office of the Inspector General of Banks. In these circumstances, policyholders as well as shareholders may be prejudiced and placed at an unfair disadvantage relative to those of other life insurance companies.

It is the recommendation of Excelsior Life that the provisions of the Bank Act definition of the term "foreign bank" be amended in order to eliminate this anomalous situation. After considering a number of approaches, we recommend the following:

We would change the definition of foreign bank by à simple amendment to paragraph 2(1)(h) of the Bank Act to read as follows:

(h) a corporation, association, partnership or other institution, or department or agency of a Government, that is a foreign bank within the meaning of this definition by reason only of paragraphs (c), (e) or (f) and that is not in any of the businesses contemplated by either of paragraphs (b) or (d), or

We have highlighted the differences from the current definition.

In drafting our proposed amendment, we identified the key problem words in the definition as "...in the business of engaging in financial activities,..." in paragraph (h). These words are so broad as to include the businesses of virtually any financial service corporation. One would argue that although the term "financial activities" may have been apt in 1980, the tremendous world wide expansion of financial service conglomerates, the internationalization of the financial service industry and the breakdown of the traditional "Four Pillars" means that in 1985 the term "financial activities" frustrates the obvious intent of Parliament to create a meaningful exception for companies which are deemed to be foreign banks simply by reason of deemed

affiliation with a foreign organization called a bank under one of the other arms of the definition but which is not in the business of banking as we know it in Canada.

Our proposed amendment preserves the controlling generality of an expanding concept of the business of banking inherent in paragraph (b). At the same time, a foreign bank exempted by our proposed amendment could still become a foreign bank either by expanding its activities, or by an expansion of banking activities by Canadian banks.

Our amendment also preserves in full force those sections of the Bank Act prohibiting activities by foreign banks which in fact operate more as "true" banks.

In summary, our proposed amendment is designed to be as simple as possible with the goal of attempting to achieve a truly beneficial goal for Canadian business which at the same time is not disruptive to the general scheme of the Bank Act.

Comments on the Submission of the Canadian Life and Health Insurance Association

Despite the major concerns expressed in this brief, Excelsior Life joins with the rest of the insurance industry in endorsing the general philosophy and thrust of the Green Paper proposals. Excelsior Life particularly endorses the comments and recommendations of the Canadian Life and Health Insurance Association, as presented in its brief dated August 1985, and agrees that the Green Paper represents a significant step toward a healthier financial services climate, one that is able to respond more quickly and effectively to changing consumer demands and needs.

It is worth noting that the concerns put forth by Excelsior Life with respect to foreign ownership and the Bank Act application are echoed in the CLHIA brief. These views are not simply those of Excelsior Life or foreign owned life insurance companies, but are supported by the industry as a whole.

The Excelsior Life Insurance Company urges the Committee to respond positively to its recommendations so that all members of the financial services marketplace, as well as the Canadian consuming public, will be permitted to operate on an equal and competitive footing.

APPENDIX "FNCE-69"

The Regulation of Financial Institutions
Submission by The Mutual Life Assurance Company of Canada
to the House Standing Committee
on Finance, Trade and Economic Affairs

August, 1985

I Summary of Our Submission

We applaud the effort to establish a new regulatory environment that will enable financial institutions to serve better the changing needs of Canadians. Our fundamental concern, in reviewing the details of the proposals, is that we preserve our ability to:

- manage a group of companies effectively
- invest funds in ways consistent with our liabilities and competitive environment
- attract directors of highest quality from diverse backgrounds

Managing Effectively

1. Mutual companies should not be forced to demutualize in order to remain competitive. As broadly-held organizations, mutual companies play an important role in the financial system. (See page 4 of this submission)

2. The general limit on subsidiaries is very restrictive for mutual companies, which can diversify only through subsidiaries. The proposals would perpetuate the competitive disadvantage that now exists. (Page 5)

3. A general ban on self-dealing would impair efficient management within a group of companies and is unnecessary for widely-held organizations and their subsidiaries. (Page 6)

4. Conflicts of interest could be more effectively controlled by means of an extension of existing company-generated standards. (Page 7)

5. We endorse the idea of a mechanism to provide a guarantee of benefits under policies issued by life insurance companies, provided (1) the guarantee fund is operated by the industry, (2) the basis of cost sharing reflects the exposure to risks, and (3) the consumer bears a portion of the loss. (Page 7)

Investing Funds

1. The Technical Supplement does not recognize how extensively the life insurance industry is already committed to investments characterized in the proposals as "commercial lending" or how essential these investment activities are to the support of our liabilities. We urge that life companies not be obliged to establish a bank subsidiary to continue these investment activities. (Page 8)

2. We support the increased emphasis on fiduciary duties and the "exception basis" for defining eligible investments. Quantitative limits should be kept flexible to recognize the wide variation in the nature of liabilities among companies. (Page 9)

Attracting Directors

We support higher standards of stewardship for directors, but we have these concerns: (Page 10)

1. We need directors with broad perspectives as well as those with expert knowledge of the financial services industry.

2. Rules should not be so structured as to discourage the best candidates from accepting board nominations.

3. Arbitrary rules dealing with such matters as attendance should not be relied upon too heavily.

4. The rule against interlocking directorships is unnecessarily restrictive.

5. Co-ordination of corporate policy demands a high degree of common membership among boards of related financial institutions.

6. The "reasonably prudent director" standard proposed in the draft Ontario Loan and Trust Corporations Act merits consideration.

II General

Mutual Life of Canada and its associated group of companies support the thrust of the proposals presented by the Minister of State for Finance. The proposals clearly recognize that outdated legislation is inhibiting the ability of modern and innovative life insurers to respond to the changing needs of their customers, and that forces acting on the financial system make greater flexibility most necessary. It is essential that reform be completed without delay.

III The Mutual Group of Companies

The Mutual Group of Companies has evolved over the last fifteen years through the growth and diversification of the core company, Mutual Life of Canada. The Mutual Group now includes a life insurance company operating in the United States, a financial counselling and estate planning firm, an investment management and counselling firm, companies involved in the administration and distribution of mutual funds, a real estate management company, and a company dealing in oil and gas properties. Most recently, through a partly-owned holding company and shareholder agreements, control of a federally chartered trust company has been acquired.

Mutual Life of Canada itself is now the second largest life company in terms of Canadian assets ($6 1/2 billion) and the largest in Canadian premium income (over $1 billion in 1984). The company has a major position in all of the traditional product lines and is the dominant company in the individual annuity business with 16 per cent of the Canadian market in 1984.

This range of products and services is offered to the public through a distribution system of highly skilled and well trained agents backed by strong service and technical support. Long established in the individual life insurance market, this system gives the company an effective presence in both urban and rural communities across Canada, and offers the public a unique, personal and valuable alternative to the branch offices of the deposit-taking institutions in the savings markets. Customers' interests are served as effectively by agents working within this system as by any other distribution system in Canada.

In responding to changing market forces, the company has undergone a fundamental transformation in the past decade, with emphasis shifting from insurance to savings products. Sixty

per cent of premium income now represents savings dollars, compared with 27 per cent for life insurance and 13 per cent for health insurance. Perceptions that life insurance companies are still involved mainly in the sale and service of individual life insurance requiring long-term fixed-income asset support are incorrect.

The fundamental objective of the Mutual Group of Companies is to respond effectively to changing customer needs and market forces, while ensuring that all past commitments remain secure. Within this context, we trust that government action will preserve our ability to:

- manage a group of companies economically and effectively and with a minimum of bureacratic constraints
- invest funds effectively to support the term and character of our liabilities and to meet the strong competitive pressures which exist throughout Canada's savings markets
- attract as directors able people from diverse backgrounds who can give the Mutual Group of Companies strategic direction, and bring different perspectives to the effective oversight of management activities.

IV Ability to Manage a Group of Companies Effectively

1. The Mutual Form of Organization

We acknowledge the proposal which would enable mutual companies to "demutualize" and become stock-based organizations. However, we do not believe Canadians would be well served if mutual companies found themselves so disadvantaged that they had no alternative but to demutualize.

A mutual company is owned by and operated for its policyholders and the resulting breadth of ownership serves the public interest well. As the Technical Supplement points out, dispersed ownership provides checks and balances to the use of power and contributes to the separation of the financial and nonfinancial business sectors. The Technical Supplement concludes that ownership restrictions on Schedule A banks should not be removed. In view of the vulnerability of stock companies to takeovers, it is equally important that mutual companies should not be forced to demutualize in order to gain a "level playing field".

The mutual form of organization is based on the provision of products and services at the lowest cost compatible with the

security of obligations and the viability of the organization. This unique approach to business enterprise has made our company a success over its entire 115 years of operation and continues to do so today. Demutualization would run counter to our corporate culture. It would divert management attention from the competitive arena for an extended period of time, and it would be very costly for policyholders. Demutualization is an alternative we would contemplate only if we were unable to compete as a mutual company in the new environment.

We welcome the proposal which would permit mutual companies to issue subordinated debentures. Although such instruments would allow a company to attract cash for a multitude of purposes, they do create obligations which must be repaid in time. One of the problems which mutual companies may face in the future as they grow rapidly and diversify is a weakening of their surplus-to-asset ratio. Since their only means of building up surplus is through the retention of earnings, a weakened ratio might become a severe deterrent to growth or diversification. To help overcome this difficulty, mutual companies should also be granted the power to issue preferred shares, a step which has been taken in the Province of Quebec.

2. Restrictions on Subsidiaries

The Proposals for Discussion recognizes the disadvantage of mutual companies compared to stock companies in that mutual companies have no means of establishing upstream holding companies for purposes of diversification. It is proposed that this disadvantage be alleviated by permitting mutual companies to diversify through downstream financial holding companies. However, the Technical Supplement suggests that a limit be placed on the subsidiaries a life company, stock or mutual, can establish, namely 2 per cent of total assets (excluding segregated funds) in any one subsidiary and 5 per cent of assets in all subsidiaries combined. Any diversification activity undertaken by mutual companies would have to be carried out within those narrow limits. No open-ended means of diversification is proposed comparable to the upstream route available to stock companies.

Diversification is vital to the interests of mutual company policyholders, both as customers and as owners. No company can expect to compete effectively if it is forced to limit its operations to one corner of the market. Subsidiaries are established in the long-term interest of the policyholders and they are expected to generate an attractive return on capital invested. Consequently the limitation on subsidiaries should be no more restrictive than for any portfolio investment.

If mutual companies are to be afforded a reasonable degree of flexibility in their efforts to diversify, the overall limit on subsidiaries should be increased to 15 per cent of assets. If that is not acceptable, it should at least be possible to

exceed the prescribed limits with the specific approval of the policyholders or at Ministerial discretion.

Many subsidiaries are established to operate insurance businesses in other countries and are simply alternatives to direct expansion into those countries. Similarly, ancillary services provided through subsidiaries may be handled directly by the parent company without the use of a subsidiary, and real estate investments are often held in subsidiary companies when it is legally possible to hold them directly. Inclusion of such subsidiaries in any overall limit on the amount that can be invested in subsidiaries is neither fair nor appropriate.

The Technical Supplement suggests the possibility of mutual companies being required to issue some proportion of shares of subsidiaries to the public. Public stock issues should be permitted but they are not necessarily in the best interests of policyholders and should not be made a requirement. For smaller subsidiaries, a public issue would be completely impractical.

3. Self-Dealing

We recognize that with additional opportunity comes additional responsibility and that regulations with respect to self-dealing are necessary. However, the motivations and opportunities for abuse differ substantially between closely-held and widely-held corporations. Accordingly, different rules would be appropriate. In this context, the Technical Supplement states that "Because the main goal of financial co-operatives is to serve their owners (i.e. their members) a normal application of self-dealing regulations to these financial holding companies and their financial subsidiaries would not seem workable." This statement is equally valid for mutual life insurance companies and they should be accorded similar treatment.

We are concerned that a general ban on self-dealing, even with certain exemptions, could prevent affiliated companies from operating with maximum effectiveness. A selective ban on clearly abusive transactions, combined with a strengthened corporate governance structure, would be more effective and less disruptive. We support the statement on page 15 of the Technical Supplement that if a ban on self-dealing were implemented "certain limited exemptions from these controls may have to be considered to allow affiliated financial institutions to maintain normal business relationships with each other and to allow them to co-ordinate their activities and possibly rationalize some aspects of their operations".

It seems clear on pages 16 and 17 of the Technical Supplement that the sharing of resources and central support services among related and affiliated companies is intended to be exempt from the ban on self-dealing, and that the general exemption of 1 per cent of revenue applies only to fees for managerial ser-

vices and miscellaneous transactions. A far more limiting interpretation can be construed from the references to the 1 per cent limit on pages 15 and 32. In addition, intercompany support services are frequently performed by management personnel. We trust that such services would be exempt and that "managerial services" that must be claimed under the 1 per cent general exemption refers only to unspecified general management charges. In this context, we would suggest that intercorporate transactions be covered by written contracts approved by the boards of the companies involved. These contracts could be filed with regulators if necessary.

An exemption from the ban on self-dealing is proposed where all of the subsidiary's liabilities are guaranteed by the parent. However, it is suggested that life insurance companies with participating policyholders may be denied the opportunity of giving such guarantees for the stated reason that inequities could result for these policyholders. The exclusion from the exemption is neither logical nor necessary. It does not recognize the broadening of the operations within an insurance company to the benefit of policyholders nor the fact that corporate retained earnings would have been used to develop or acquire the subsidiary in the first place.

4. Conflicts of Interest

We endorse the proposal that a financial institution should endeavour to limit conflicts of interest -- as for example between trust activities and other financial activities through the use of "Chinese Walls". Our company, like many others, already has a code of ethics adopted by the Board of Directors and promulgated to all staff, and this code is designed to minimize potential problems concerning privacy and conflicts of interest. Legislation could require all financial institutions to establish standards of this kind, as long as requirements are not carried to the point of absurdity. For example, the proposal for a required interval for transfer of an employee over the Chinese Wall leaves the employee in an undefined state of limbo. Also, new customers would receive a great deal of obligatory information that they don't want and can't use.

We question the usefulness of another layer of regulation in the form of the Financial Conflicts of Interest Office. The services proposed, to the extent that they may be deemed necessary, could be provided through the already extensive financial regulation facilities.

5. Insurance Guarantee Fund

Consideration is given in the Proposals for Discussion to the possibility of an insurance guarantee fund analogous to the Canadian Deposit Insurance Corporation. We increasingly see the need for guarantees to policyholders against losses resulting from the insolvency of life insurance companies,

similar to those provided for deposits. We support this type of consumer protection provided it is structured on the following basis:

- the fund should be operated by the industry
- the basis of cost sharing should reflect the exposure to risk
- the consumer should bear a portion of the loss

V Investment Considerations

1. Commercial Lending

We support the stated government goal of increasing competition in commercial lending. However, the proposals as outlined represent a serious curtailment of powers for Mutual Life of Canada and presumably for many other large Canadian life companies.

The proposed definition of commercial lending encompasses all loans or guarantees except securities issued under prospectus, broadly distributed private placements and commercial paper, and commercial mortgages which are either insured or meet a 75 per cent test. This categorizes as "commercial loans" many diverse types of investments which have already become an integral part of the company's operations: many municipal bonds, hospital bonds, most industrial private placements, fully secured oil and gas production loans, certain strongly sponsored commercial mortgages, secured fixed-rate term loans and secured lease financings.

At mid-year 1985, Mutual Life of Canada had total investments of about $750 million which would be classed as "commercial loans". This is 13 per cent of assets (excluding segregated funds), more than double the percentage permitted under the proposals. About $220 million of new investments acquired during 1984 alone would be categorized as "commercial loans".

The majority of these investments are intermediate and long-term fixed-rate investments made in support of our payout annuity and fixed-term deferred annuity business. That business is highly competitive and demands high-yield investments of similar term. There are no surrender privileges under payout annuities and marketable investments are not required. It is noteworthy that many of these investments meet a need in the capital markets -- the provision of longer term fixed-rate

funds -- which the major chartered banks, because of their liability structure, have traditionally been unable to meet.

We have no plans for a Schedule C bank at the present time and see no justification for requiring such investments to be made through a subsidiary. If we were forced to establish a bank for this purpose, the size of the operation would curtail other activities within the general limit proposed for subsidiaries. We therefore urge that we not be obliged to establish a Schedule C bank simply to continue lines of investment that already form a vital part of our portfolio.

2. Other Investment Considerations

We support the increased emphasis on the fiduciary duties of both senior management and board of directors in maintaining prudent investment practices. We also support the "exception basis" for eligible investments and the reduced emphasis on rules relating to quality.

We understand the desire to emphasize quantitative limits which reflect liabilities, but these limits should be drawn very broadly. The nature of the liabilities may, for example, differ dramatically among life companies. In any event, equity for a mutual company should be defined to include investment and contingency reserves as well as unappropriated surplus.

Currently life insurance companies cannot own more than 30 per cent of the common shares of any corporation (other than permitted subsidiaries). The proposed reduction to 10 per cent would be unduly restrictive. It would also impair capital markets, particularly in the case of smaller corporations and private placement equity issues.

The proposed "cash-value" test for nonresidential mortgages recognizes only the income approach to valuation, rather than the several approaches inherent in the present 75 per cent loan-to-value rule. The proposed standard would in many cases result in larger and less conservative loans. For new construction in particular, the determination of projected revenues and expenses becomes very inexact and subjective. The proposals relating to mortgages do not contemplate such arrangements as "wrap-around" mortgages, low loan-to-value land mortgages with strong corporate sponsorship, or groups of single-family builder loans.

VI Ability to Attract Outside Directors

Mutual Life of Canada has been well served over the years by an informed and active board of directors representing a wide variety of interests and backgrounds. Members of the board are cognizant of their role in representing the interests of policyholders and their sense of duty has always been reflected in a keen interest in and close attention to the affairs of the company.

We are in full support of initiatives with respect to raising the standards of stewardship for directors of financial institutions. However, we do have these observations and concerns:

1. There is a need to recruit candidates who not only are knowledgeable about finance but also who represent a variety of interests and expertise. Only in this way can the board acquire the breadth of perspective needed to address the broad strategic issues facing the company. It is the balanced quality of the board that is important, not the specialized financial expertise of every individual director.

2. The proposed rules relating to personal qualifications and judgment and disclosure of personal financial information would undoubtedly discourage candidates from accepting nominations. This will make it difficult to attract the quality of director to which a company like ours is accustomed.

3. Arbitrary rules will not guarantee quality of performance. Attendance rules, for example, must recognize the possibility of illness and unavoidable business and personal problems.

4. The rule regarding interlocking directorships would compound the difficulties of recruiting qualified candidates. Prohibition of interlocks may well be appropriate when groups are engaged in the same regulated business. However, the rules should not, for example, prohibit a director of a general insurance company from serving on the board of a life company unrelated to any other general insurance company.

5. The percentage of directors that could serve on more than one board within a group of companies seems counter-productive. Coordination of corporate policy demands substantial common membership among boards of a holding company and its related institutions. In particular, where a widely-held parent company with a board consisting almost entirely of outside directors sets up a wholly-owned subsidiary, there is no reason to require outside directors on the board of the subsidiary.

6. The "reasonably prudent director" standard proposed in the Consultation Draft on the Ontario Loan and Trust Corporations Act merits consideration.

* * *

We appreciate the opportunity to make this submission to the House Committee on the vitally important matters put forward in the government proposals, and we look forward to discussing with the Committee the ideas raised in this submission and other aspects of the proposals.

APPENDIX "ENCE-70"

LONDON LIFE INSURANCE COMPANY RESPONSE AND COMMENT ON PROPOSALS FOR REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS

August 1985

London Life Insurance Company endorses the principles, directions and policy approaches by the Minister of State (Finance) in the two discussion papers on the future regulation of financial institutions in Canada now before the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

London Life is a member company of the Trilon Financial Corporation group whose subsidiaries develop and market innovative, diversified financial services and network products among affiliated companies in the sectors of trust and fiduciary services, life insurance, property and casualty insurance, real estate services, and automotive fleet leasing. Therefore, we agree with the federal government's concept of Financial Holding Companies as a way to improve consumer protection, promote competition, innovation and efficiency, and enhance the convenience and options available to customers in the marketplace.



SUMMARY OF COMMENTS AND RECOMMENDATIONS

Page

1. INTRODUCTION

2. OVERVIEW

3. COMPETITION AND PRESSURES FOR CHANGE

- Our experience confirms the networking approach to marketing works

4. THE FINANCIAL HOLDING COMPANY

- London Life should be permitted to own appropriate subsidiaries and receive extended powers

- Stock insurance companies should be allowed same downstream options as mutuals

5. NON-ARMS'-LENGTH TRANSACTIONS

- Members of a financial holding company should be allowed to transfer assets at market price

6. CONFLICT OF INTEREST

- Financial Conflicts of Interest Office not necessary in view of existing complaint handling mechanisms

7. INCREASED RESPONSIBILITY OF DIRECTORS

- Independent "outside" directors should comprise one-third of board

8. POWERS OF REGULATORS

- Concerned that consolidation of "super" ministry would deteriorate representation of our industry

- Agree intervention powers of Superintendent need strengthening

- Should be appeal procedure for companies to discuss decisions

Page

9. INVESTMENT RULES

- Should be no restriction on shareholder equity investments
- Asset/liability segmentation should be allowed life insurance companies
- Should be able to purchase and sell marketable securities of affiliates within limits
- Limits on "passive" investments should be extended

10. COMMERCIAL LENDING

- Private placements by insurers should not constitute "commercial lending"

11. CONSUMER PROTECTION

- Improved supervision and strengthened self-dealing rules preferable to policyowner compensation plan

REGULATIONS OF FINANCIAL INSTITUTIONS: THE VIEWS OF LONDON LIFE INSURANCE COMPANY

1. INTRODUCTION

London Life Insurance Company appreciates and values this opportunity to respond to and comment upon "The Regulation of the Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussions" and the "Technical Supplement" issued in April and June of 1985 respectively by the Minister of State (Finance).

First, a short background on our company to illustrate our position in the Canadian life insurance industry and indicate our experience to date in the offering of multiple financial services within an overall corporate group.

London Life develops, markets and services a full range of life insurance, pension, health and retirement savings products for individuals and businesses coast to coast in Canada. Founded in 1874 in London, Ontario, the company today has a customer base of more than 1.3 million individual Canadians and 11,700 businesses, with more than $50 billion of life insurance in force.

We are an unusual company in that while we have shareholders and we are classed as a "stock" insurance company, as opposed to a mutual insurance company owned 100 per cent by participating policyowners, we have a substantial number of participating policyowners as well. In fact, 60 per cent of our individual life insurance "business" is owned by policyholders.

Our market share of individual life insurance is an estimated 13.8 per cent and is 60 per cent greater than our nearest competitor, making us the leading provider of life insurance to individual Canadians by a wide margin. We do not sell property or casualty insurance products at this time.

Our sales force of more than 2,500 men and women is the largest in the industry and we are continuing to expand our agent network. London Life sales representatives sell only London Life products and no other agents sell our products. This allows us to supervise and control how our sales representatives present our products to our customers and provide ongoing service to London Life policyowners. We maintain 165 regional offices across Canada where local management and staff meet the insurance, pension and other financial planning needs of our very large customer base.

We invest our policyowner and shareholder funds in a wide range of stocks, bonds and other vehicles including real estate. Our residential mortgage portfolio is the largest of any insurance company. Our private placement activity provides long-term capital to a variety of Canadian businesses. London Life's assets, which total $6.0 billion, make a significant contribution to the Canadian economy.

Our Trilon Experience

Beginning in 1982, Trilon Financial Corporation acquired 97.6 per cent of the shares of London Life making our company the first operating arm of Trilon. Subsequent purchases by Trilon of shares in Royal Trustco Limited, Wellington Insurance Company and CVL Inc., and the merging of A. E. LePage and Royal Trust real estate operations to form Royal LePage Limited, created a diversified financial services group of companies.

In essence, we already operate as a member of a comprehensive financial services organization of the type envisioned by the discussion papers and, therefore, we are more than a little interested in the outcome of the current review by the Government.

2. OVERVIEW

We view the discussion papers as landmark documents for the future development of Canada's financial system and its institutions. We congratulate the Minister, the Committee and members of government departments for fostering significant public debate on these matters. This comprehensive, strategic approach is refreshing and imaginative. It recognizes the importance of updating industry legislation, and accommodating our system and the way in which our institutions relate to one another, with the rapid pace of change occurring in the marketplace.

The documents correctly identify a pressing need by consumers for greater flexibility and coordination in the provision of financial services. The innovative proposals offer a blueprint for how our institutions will compete in the future with the ultimate beneficiary being the Canadian consumer. They provide a clear sense of direction that we feel will lead to shaping of a modern and sound financial system that will encourage innovation and new efficiencies by Canadian financial institutions.

Harmonizing Legislation

In particular, we favour the intention of the Government to preserve the regulation by institution approach. This regulatory structure has served Canada well and besides being effective, is a practical and readily understood legislative approach. We heartily support proposals for coordination of all financial legislation into a regular and periodic review, and the harmonization of provincial and federal financial institution legislation. As a company chartered federally but subject to varying provincial regulations, we express the hope that new levels of consultation will avoid the confusion and inequities created by differing legislation in our industry.

Benefits of New Legislation

London Life endorses the general thrust of the discussion papers and their suggestions for legislative change. Following public debate, we anticipate new legislation which will:

1. Increase consumer protection and enhance confidence in Canadian financial institutions.

2. Stimulate increased competition which will benefit the consumer through increased efficiency, greater convenience in the management of financial affairs and innovative marketing of financial products and services.

3. Accommodate the market pressure and consumer requirements for more comprehensive financial services.

4. Lead to better coordination of financial institution legislation and revision of legislation.

5. Provide leadership for federal-provincial harmonization of financial services legislation.

3. COMPETITION AND PRESSURES FOR CHANGE

Customer Needs are Changing

London Life's experience to date confirms that an increasing number of consumers are seeking added convenience and an ability to access a comprehensive range of financial products and services by dealing with diversified financial institutions made up of affiliated companies.

We find our customers are more sophisticated and knowledgeable about financial planning and management of personal financial affairs. With the introduction of comprehensive, computer-supported financial services packages, our customers are growing to expect greater flexibility, improved efficiencies and a wider range of products from their life insurance company representative.

One way to meet this change in customer requirements, and for us to continue to be competitive, would be a change in legislation to allow extension of our powers so that we could offer services and products beyond those to which we are now restricted.

This was the thrust of the proposals by the Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA) in 1983 for revision of the Canadian and British Insurance Companies Act to modernize our legislation so we could offer a broader range of services and remain competitive with trust companies and banks.

Such an extension of powers for a life insurance company would allow us to create or acquire subsidiaries so that we could engage in cross-sectoral activities.

The Government's Approach

However, the Government suggests another approach. Rather than extending the powers of insurance companies, the Government proposes the establishment of financial holding companies that will combine financial institutions within a corporate grouping and provide new rules to prevent self-dealing and protect the consumer.

While our life insurance company per se would not be given significantly added powers, and we point out below this may be overly restrictive, we would continue to have the opportunity to "network" services and products on behalf of our customers through a relationship with other financial companies.

Our existing relationships through Lonvest Corporation and Trilon Financial Corporation include Royal Trustco Limited (trust), Royal LePage Limited (real estate brokerage), Wellington Insurance Company (property and casualty insurance) and CVL Inc. (automobile leasing).

Thus, the structure proposed by the papers is familiar to us. We feel the Trilon experience has provided us with substantial potential for networking of services. Pilot projects to date have resulted in business referrals to the advantage of our customers and the customers of our affiliated companies.

The Trilon structure is not a financial supermarket and is not true one-stop financial shopping. This may not, indeed, be the pattern of the future. Rather, our current multi-company relationships ensure our customers receive good advice and service from highly-trained and experienced life insurance representatives who have an added capability to refer their clients to a wide range of additional services available within the Trilon group of companies.

There is, of course, no obligation for our customers to elect to use the services of our sister companies but we find people appreciate the extra level of service and increased options available through networking, one of the key initiatives of the discussion papers.

The papers propose to "promote competition, innovation and efficiency". We think the directions suggested, and in particular the financial holding company concept, will stimulate innovative approaches by groups of financial companies and create new kinds of competition with direct cost benefits to consumers.

4. THE FINANCIAL HOLDING COMPANY

With some minor reservations, London Life endorses the financial holding company approach by the Government. The holding company concept, being as similar as it is to our existing Trilon structure, is workable and meets the criteria for increased flexibility in servicing the changing needs of consumers.

(a) Diversification and Extended Powers

However, we are concerned about what seems to be an undue restriction in the ability of an insurance company such as London Life to diversify by the creation or acquisition of certain kinds of subsidiaries.

It is proposed that diversification be limited to acquisition of controlling interests in regulated Canadian financial institutions through the financial holding company, and to not more than five per cent of total assets.

We support the position taken by our industry association, the Canadian Life and Health Insurance Association, that in order to be fully flexible and competitive over time, we should be allowed to create or acquire subsidiaries engaged in related businesses and, with the approval of the Superintendent, businesses that might not be directly related to the insurance business. We would also agree that there could be an overall limitation of 15 per cent of total assets as a maximum for these kinds of investments.

(b) Permitted Subsidiaries

Under current insurance legislation, we are restricted to certain permitted subsidiaries and these should be broadened, in our view, as long as they operate within the financial services industry. Further, we suggest that we continue to be allowed to own "ancillary business" subsidiaries subject to regulatory approval. This is the direction taken by Bill 75 in Quebec and it is attractive to us.

The 1983 CLHIA submission "Financial Services for the Future" outlined the scope of extended powers that we feel life insurance companies should be allowed to undertake. Among others, these could include limited trustee rights to administer pension funds, registered retirement savings plans and funds payable under insurance contracts; syndication of mortgages and real estate; provision of custodial services to our customers and the issue of debt instruments.

We see this ability to create or own certain subsidiaries and to engage in a limited number of new corporate activities as supportive of our potential to operate more efficiently and serve our customers more effectively.

While we recognize these matters would be fully discussed at the time of the drafting or introduction of revisions to the Canadian and British Insurance Companies Act, we wish to register our concerns at this point in the hope that they can be taken into account so that we might avoid undue restrictions on our ability to carry on business and meet changing market conditions.

(c) Mutual Insurance Company Downstream Holding Companies

Since mutual insurance companies cannot be owned by a financial holding company and are therefore restricted in their ability to participate in the proposed holding company framework, the Government proposes that mutual companies be allowed to diversify downstream, thereby enabling their participating policyholders to enjoy the benefits of diversification within the reorganized financial services system.

London Life, while a stock insurance company, also has substantial numbers of participating policyowners. Participating policyowners own 60 per cent of our individual insurance "business" giving us more participating policyowners than most mutual companies. If we are prevented from downstream diversification along the lines allowed to mutual companies, our participating policyowners would be denied advantages enjoyed by the policyholders of mutual companies.

We therefore strongly urge that stock insurance companies be given the same options for downstream diversification as mutuals.

It is important, we would point out, that the use of participating policyowner funds be subject to appropriate limitations and proper disclosure, and that earnings from the use of such funds be credited equitably to the generation of policyowners that contribute them. At London Life, we take great care to promptly return earnings to our participating policyowners and to maintain separate accounting procedures for shareholders and participating policyowners.

5. NON-ARMS'-LENGTH TRANSACTIONS

The Government proposes an outright ban on non-arms'-length transactions within the financial holding company and its affiliated companies. We feel that this is too severe a reaction to recent failures of financial institutions and would be a form of over-regulation that would detract from initiatives for efficiency and innovation espoused elsewhere in the Papers.

We recognize that the ban on self-dealing is a key policy position of the Government in an attempt to avoid deliberate and dishonest business activities that place customer funds at risk. However, we would suggest that while proper safeguards should be introduced, care must be taken not to inhibit normal and necessary activities.

We propose that members of a financial holding company be allowed to transfer assets among themselves as long as the price is at market. In order to meet the concerns of Government, we suggest that significant internal controls should be established with the board of directors assuming an increased supervisory role.

We further feel that this would be an ideal role for the outside directors on the board operating as an independent committee.

We agree there should be restrictions on investments or lending transactions by directors, senior officers, major shareholders and members of their immediate families or corporations controlled by such people except for mortgages loans and modest consumer loans in the ordinary course of the company's business.

6. CONFLICT OF INTEREST

As a life insurance company with shareholders and participating policyowners sharing in our profits, we have a long-standing tradition of diligently and carefully separating the interests of the two ownership groups and treating them in an equitable manner. In the general conduct of our business, we are also well used to protecting confidential information on our customers.

The Government proposes creation of a Financial Conflicts of Interest Office to hear complaints from the public. In our view, this would be added bureaucracy and is not necessary. The present system of complaints being directed to the Superintendent of Insurance works well and we feel this mechanism should be retained and strengthened with stronger penalties for those deemed to have operated in conflict with the interests of clients.

In addition to the recourse to the office of the Superintendent, we feel that senior management and a committee of independent directors should be expected to exercise a role in cases of conflict.

7. INCREASED RESPONSIBILITY OF DIRECTORS

Proposals that the standards of performance and attention to affairs by directors of the financial holding company be enhanced are supported by London Life, as long as the higher standards are reasonable and practical. With respect to the composition of the board, we feel an independent and objective viewpoint would be achieved by requiring that at least one-third of the board be outside directors.

As a life insurance company with participating policyowners, we are already subject to a requirement that at least one-third of our directors represent the views of the policyowners and be elected by policyowners. Therefore, we are experienced in dealing with the concept of outside directors and find the diversity of skills and experience they bring to board deliberations to be of great value.

8. POWERS OF REGULATORS

(a) Consolidation May Deteriorate Representation

It is proposed that the future structure of the supervisory body for financial services consolidate the positions of Inspector General of Banks and Superintendent of Insurance into a comprehensive supervisory body.

London Life would be concerned that consolidation of this nature would deteriorate the present system wherein the Superintendent of Insurance is our "voice" in the Department of Finance. We would not want to lose the presence of a very senior civil servant who is knowledgeable about our business.

The decision by the Government to maintain the four-pillar approach to financial institutions carries with it, we think, a requirement to maintain a strong senior position on behalf of the respective pillar.

(b) Powers Should be Extended

We agree that the role, powers and capabilities of the Superintendent of Insurance should be strengthened, and that he should have additional powers to move quickly to avert problems at an earlier stage.

The suggestion that modern computer facilities and hook-ups with companies would facilitate checking has merit as long as this does not result in too wide an access to individual company files and that truly confidential material is protected.

(c) Appeal Process

Not included in the discussion papers, but something we think would be reasonable, would be a formal procedure for companies to object to applications of regulations or the interpretations of legislation, and a forum for resolution of such matters.

9. INVESTMENT RULES

The simplification of investment rules and introduction of the "prudent man" rule for qualitative tests for eligible investments is a good step and our company's proven track record over many years confirms the appropriateness of the proposal for increased investment management discretion.

However, we feel the 70 per cent limit for shareholder equity investments in common stocks and real estate is too restrictive. At present, our strategy is to invest 100 per cent of shareholder equity in real estate and equities, and we feel these investments should not be restricted by new regulations. Along the same lines, we think that the upper limit on venture capital investments should be 10 per cent of the portfolio.

(a) Asset/Liability Segmentation

While the discussion papers do not go into the subject in detail, we feel it is critical that new legislation allow segmentation of assets by line of business in insurance companies.

Asset/liability segmentation identifies specific assets to support liabilities that have fundamentally different ownership or risk characteristics. This approach allows more sophisticated management of assets and liabilities by recognizing patterns of maturity, liquidity requirements and the degree of, or tolerance for, matching risk.

Segmentation is vital to the continued growth of modern risk management in insurance companies. We feel it also promotes solvency and fosters more effective supervision.

The current Act does not expressly permit allocation of specific assets and while the Technical Supplement appears to stress the importance of asset/liability matching in general by financial companies, we would like to see clear recognition given to the need for rule changes for life insurance companies so that we can apply a more modern and effective approach on asset/liability segmentation.

(b) Onerous Self-Dealing Rules

The present Insurance Act prohibits London Life from investing in related companies in the Brascan/Trilon relationship and the discussion papers propose to continue this restriction under non-arms'-length transactions rules. This will mean that an estimated five per cent of the TSE 300 companies would continue not to be available to our company for investment.

We feel that, with some limitations, we should be able to purchase securities of related companies in which there is a recognized public market. Being restricted from doing so would deprive London Life policyowners, shareholders and pension clients from investments in major Canadian corporations to their detriment from a competitive and benefit position. We suggest this limitation be no more than four per cent of our total assets and we recognize there would be strict disclosure requirements for such transactions.

(c) Consolidation of Investments

As part of the rules proposed for investment by a group of companies under a financial holding company, it is suggested that there be limitations on so-called "passive" investments by members of a group and that the present 30 per cent limitation for life insurance companies be lowered to 10 per cent. We understand the intention to avoid concentration of ownership.

However, we view the reduction of the share ownership limitation for insurance companies to 10 per cent as an overly strict measure that would impair our capability to provide capital funding to corporations. We suggest the current 30 per cent limitation on common share ownership be maintained for insurance companies. We agree that "consolidated" ownership of common shares be limited to 30 per cent for financial companies that are affiliated or related in a financial holding company structure.

10. COMMERCIAL LENDING

Private Placements

Our company helps finance Canadian business enterprises through private placements, as allowed under the existing federal Insurance Act. At the present time, private placements by insurance companies are the only source of long-term, fixed rate funds for small and medium-sized businesses, and private placements are primarily used for investing in Canadian companies. Insurance companies have developed a high level of lending and investment expertise and have a unique position due to our funding a specific niche in the market.

Private placement investments take many forms, including debt of various terms, equity, tax related financing, purchase of income assets or risk related financing (i.e. venture capital or oil and gas exploration funds). The large majority of "private placement" financings are fixed-rate term debt for medium-sized companies. London Life's private placement portfolio to the end of June, 1985, totalled $371.7 million.

Private placements offer scope for an innovative approach and an alternative long-term, fixed rate of financing for borrowers and allow us to match longer term liabilities such as annuities. We recommend that either private placements be left aside from the definition of commercial lending, or that life insurance companies be given a higher ceiling as a percentage of total assets in order to preserve this important investment activity.

11. CONSUMER PROTECTION

The discussion papers make reference to the Wyman Report on the Canada Deposit Insurance Act suggesting that all financial institutions should be part of a plan that guarantees deposits. The extension of such guarantees to policyholder insurance is not as easy as it might seem.

The problems associated with the Canada Deposit Insurance Corporation raise questions as to whether this form of consumer protection is adequately managed. Most certainly, different kinds of plans would be necessary for non-deposit products such as life insurance and annuities.

The real issue is solvency. No form of deposit or policyowner insurance ensures solvency. We do support a requirement for increased capitalization for new companies as well as requirements that insurance companies maintain healthy capital and surplus accounts.

In our view, a blanket extension of the "deposit" insurance concept in our business is too simplistic. In fact, as a result of our existing requirements to maintain substantial reserves, it is questionable whether we need to introduce additional safeguards on all parts of our operations.

Our industry association is committed to development of a workable compensation plan that would be national in scope and self-administered by our industry. While we share with many others concerns that over-emphasis on "deposit insurance" does little to stimulate either good management practices by financial institutions or wise investment or savings decisions by consumers, we will play our part in our industry discussions.

At the same time, we think improved supervision by regulators, tougher penalties for the dishonest and strengthened rules against self-dealing abuses are much more effective and economical than an automatic compensation plan for customers.

Conclusion

We have not attempted to speak to all issues raised by the Government, feeling that it was more appropriate for London Life to comment on specific matters where we have a position or an alternative suggestion.

We would be pleased to meet with the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs to discuss our brief and any other matters that might be raised.

London, Ontario
August 15, 1985

APPENDIX "FNCE-71"

REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS:

the Position of The Canada Life Assurance Company

August 12, 1985



330 University Avenue

Toronto M5G 1R8

SUMMARY OF SUBMISSIONS

CORPORATE STRUCTURE

Directors

- We strongly object to the proposal to prohibit interlocking directorships between financial institutions which are not in direct competition.
- Outside directors on the boards of financial subsidiaries and the proportion serving on such boards, should not be mandated.
- The rules presently in place in respect of the size of financial institution boards should not be disturbed.

Corporate Governance

- Laws designed for commercial corporation shareholders should not be imposed upon mutual life company policyholders.

INVESTMENT STRUCTURE

Schedule C Banks

- It is not necessary or desirable to encourage the formation of smaller Canadian banks.

Commercial Lending

- No limits should be placed on private placements by life companies, nor should private placements be categorized as "commercial lending" restricted to Schedule C banks.

DIVERSIFICATION STRUCTURE

Diversification

- Life companies should not be restricted by new limits on portfolio investment in the shares of another company.
- In order to match diversification available to stock life companies, mutual life companies should be allowed to diversify downstream to the extent of 15% of assets.
- Mutual life companies should not be forced to offer subsidiary company shares to the public.

International Diversification

- Flexibility, equal to that available to banks, should be given to life companies to enable them to compete in foreign jurisdictions.

Networking

- Networking should be freely permitted among all financial institutions.

INTRODUCTION

Established in 1847, before Confederation, Canada Life was the pioneer Canadian life insurance company and has been an integral part of the direction and growth of the life insurance industry in Canada. It has also been a pioneer participant in the regulation of life insurance in the sense that the early regulators patterned supervision of life insurance after the Canada Life Act of Incorporation.

Canada Life has grown to serve 3 million clients both domestically and internationally. Early in its operations it recognized the importance of branching out overseas and has operated in the United States for almost 100 years and in the United Kingdom and Ireland for more than 80 years. With over 4,000 field representatives and staff, Canada Life is ranked within the top 5 Canadian life insurance companies and among the top 25 in North America.

We are a major institutional investor and supplier of capital with core life and annuity assets of $4.7 billion and $.7 billion in segregated funds under administration.

As a mutual company wholly owned by our participating policyholders we feel we can speak for the interests of the people who have sought protection through our Company and who look to us to provide family security in the future.

PRINCIPLES

We agree with the principles and direction expressed as government policy in the Green Paper that the challenge is to develop a regulatory approach for Canadian financial institutions which will enhance the options available to consumers while protecting them through a system which will ensure financial soundness but at the same time will allow market forces to promote competition and efficiency. However, although Canada's financial industry needs modernization, we do not agree that it needs to be overhauled in a drastic fashion at the cost of over-regulation.

In an age where other jurisdictions have recognized the flexibility available through deregulation, the Green Paper would seem to move in the direction of over-regulation in the construction of a new and highly complicated financial institution system.

Until recently Canadian financial institutions established an enviable reputation. It would be a mistake to break down and rebuild the entire financial structure because of a few financial institution problems that have surfaced lately. The system has been an overwhelming success and this can be attributed to the maintenance of the "four pillars" lines of demarcation between the financial institutions. While the expansion of powers and flexibility is now necessary for modernization purposes to meet the changing financial needs of the consumer, we feel that reform should take the form of streamlining rather than reshaping the whole structure.

It is also important to recognize the contribution made to the success of Canada's financial institution system by well-qualified directors who have provided expertise and stability between financial institutions.

Consistent with these principles Canada Life would like to make submissions upon the recommendations of the Green Paper in three broad categories -- Corporate Structure, Investment Structure and Diversification Structure.

CORPORATE STRUCTURE

Directors

WE SUBMIT that it would be unnecessary and inappropriate to prohibit directors of one financial institution serving on the boards of other financial institutions, except where one of the financial institutions has formed a subsidiary which is in direct competition with the corporation to which the outside director belongs.

As the Green Paper advocates, interlocking directorships between two financial institutions in direct competition would not be in the public interest. However, we believe there is no realistic conflict of interest where the two financial institutions are not directly competitive.

The Federal Department of Consumer and Corporate Affairs and the 1978 Royal Commission on Corporate Concentration, have confirmed that there is no reliable evidence that interlocks have harmed the competitive process in Canada.[1] The U.S. Supreme Court has upheld that interlocks between banks and life companies do not violate anti-trust considerations.[2]

It is vital to the interests of customers of financial institutions that the broadest pool of financial and investment experience and expertise be available through participation of qualified outside directors. There has always been an insufficient pool of directors of this calibre and the prohibition of outside directors proposed by the Green Paper would be completely detrimental. At the present time many financial institutions have outside directors from boards of other financial institutions, and to impose an outright ban would be highly disruptive. For instance substantially more than half the directors who are presently members of the Canada Life board are affiliated in some way with outside financial institutions.

It should be recognized, too, that it is vital for life companies who operate internationally to attract international representation on their boards in the interests of the non-Canadian policyholders.

The Green Paper proposes to impose higher standards on directors who serve on the boards of financial institutions, obviously recognizing the need for an appropriate blend of expertise and experience. We feel it is contradictory, therefore, to make it more difficult for financial institutions to find enough suitable directors.

WE SUBMIT that the proportion of interlocking directors between parent and subsidiary financial institutions should be discretionary.

One further suggestion of the Green Paper is that a minimum percentage of outside directors should sit on the boards of corporate subsidiaries within the affiliated chain of companies under the control of the financial institution. Additionally, it is also being proposed that affiliated financial institutions could have no more than 25% of their directors serving on more than one affiliated board. Obviously this would make it even more difficult, if not impossible, to find a sufficient number of directors of the appropriate calibre from the available pool.

The 1978 Royal Commission on Corporate Concentration held the view that if a subsidiary is wholly owned there is much less reason for concern about the composition of its board. Subsidiaries may or may not operate as branches or divisions of the parent company but when they do there is little or no need for outside directors.[3]

WE SUBMIT that the present rates as to the size of boards of financial institutions should be continued in place.

The Green Paper proposes that the maximum size of the boards of financial institutions should be 25. While Canada Life finds this an acceptable expansion of limits on the size of life company boards, we feel that other financial institutions, such as banks who require the broadest international representation, should be allowed to operate with larger-sized boards more suitable to their particular needs.

Corporate Governance

WE SUBMIT that the imposition of rules of corporate governance of commercial corporations on mutual life companies would be both unsuitable and impractical, and an unnecessary cost which would be detrimental to the interests of its policyholders.

The Green Paper proposes that the rules of corporate governance applicable to commercial corporations should be applied to financial institutions. In the case of mutual life companies in particular, we feel that this completely fails to recognize distinctions between the interests of participating policyholders and the interests of shareholders of commercial corporations. Policyholders, unlike shareholders, are not investors or speculators: they are customers of the life company. The policyholder's interest is in the performance of the insurer's contractual obligations which flow from the solvency and soundness of management of the life company: the shareholder's interest is in the value of his shares on the market reflected by the entrepreneurial management of the commercial corporation.

In addition, regard must be had to the sheer impracticability of adopting corporate governance which suits commercial corporations to a mutual life company. The largest Canadian mutual life companies have policyholders which hugely outnumber the number of shareholders of the largest Canadian commercial corporations.[4] In the case of Canada Life, for example, participating policyholders now total approximately 400,000. The inconvenience and expense of mandating proxy circulars, cumulative voting and the exposure of "customer lists" would exact a cost to the ordinary policyholder which would far exceed any theoretical right to participation in corporate affairs.

Every jurisdiction outside Canada, to our knowledge, has recognized this impracticality and has not attempted to impose such a regulation upon mutual life companies. We believe that the Superintendent of Insurance is supportive of the view that the standard rules of corporate governance should not be imposed upon mutual life companies in Canada.

INVESTMENT STRUCTURE

Schedule C Banks

WE SUBMIT that it is neither necessary nor desirable to encourage the formation of smaller Canadian banks, designated as Schedule C banks by the Green Paper.

Canadian banks, because of their size, national and international operation are leading banking institutions comparable to any in the world.

The introduction of additional smaller banks, which Schedule C banks would of necessity have to be, would heighten the exposure of the Canadian public to the financial problems which have recently appeared.

Commercial Lending

WE SUBMIT that private placements cannot be included in the category of commercial lending, and that any limit on private placements by life companies or the mandating of private placements through Schedule C banks, is entirely inappropriate.

As noted above, we oppose the establishment of Schedule C banks under the control of other financial institutions in Canada, but even if Schedule C banks were permitted, we particularly oppose the notion that "commercial lending" should be restricted to lending through these banks especially if private placement activity were to be included in the category of commercial lending.

Commercial lending must be sharply distinguished from "private placements" undertaken by life companies. Commercial lending essentially involves the granting of lines of credit on a short term basis, almost always with a floating interest charge. Private placements normally involve long term lending, at a fixed interest rate with very strong security.

Private placement debt has been a significant part of the Canadian debt market since the end of World War II and its characteristics have become well known in financial markets as relative to insurance investing only. In essence, private placement lending by life companies has the same characteristics as lending through bonds and debentures on the public market. While there may be no public market for private placements there is a readily available institutional market.

Life companies are by far the major suppliers of long term corporate debt capital in Canada, through participation in private placements as well as other forms of capital debt lending. Canada Life for instance already holds 18% of its total Canadian life and annuity assets in private placements, and plans to expand this on a cumulative basis in future years.

It should be noted that banks in Canada have no limits placed upon their private placement activity.

The suggestion in the Green Paper that commercial lending, if it is to include private placements, must be made through a Schedule C bank, totally fails to take into account that the nature of life insurance is such that life companies, to meet the long term life insurance and annuity liabilities peculiar to the life insurance industry, have to match their assets to these liabilities. Making life company private placement lending flow through Schedule C banks would make this impossible, since the assets would be held by one financial institution and the liabilities by another.

Life companies are the sole suppliers of life annuities in Canada and curtailment of this service necessary to the financial security of Canadian consumers, as would follow from forcing life companies into private placements through Schedule C banks, would be completely contrary to the public interest.

DIVERSIFICATION STRUCTURE

Diversification by Life Companies

WE SUBMIT that life companies, stock and mutual, should not be restricted to a limit of portfolio investment only up to 10% of the assets of another corporation, and that the present limit of 30% should be retained in place.

Over the course of almost 100 years no policyholder in a Canadian legal reserve life company has ever lost a dollar through non-payment of the amount guaranteed on death or maturity. This record

of financial soundness and management speaks for itself and suggests that new regulation which would superimpose new limits in areas of portfolio investment need not be imposed.

Important as is the freedom to continue in portfolio investments to the extent presently permitted in Canada, it is equally important to recognize that the imposition of a 10% limit, rather than a 30% limit, would put Canadian life companies at a competitive disadvantage in foreign jurisdictions which permit higher limits, and would, for example, inhibit joint venture arrangements in these other jurisdictions.

WE SUBMIT that, because of their record of stable financial management, mutual life companies should be allowed to diversify into downstream financial subsidiaries to the extent of 15% of each company's assets.

Upstream holding company systems, through which stock life companies may be held, already have the ability to diversify into a wide variety of financial institutions. Because mutual life companies are not owned by shareholders, they need the ability to diversify downstream, as contemplated by the Green Paper, to enable them to compete on an equal footing in the financial institution field.

WE SUBMIT that it is unnecessary and unrealistic to force mutual life companies to make shares of their subsidiaries available to the public.

Life companies have a solid record of managing subsidiaries in ancillary lines of business, as they have in exercising investment judgment, on behalf of their policyholders, in portfolio investments. It does not make sense to mandate that mutual life companies share control of their subsidiaries with members of the public, and no other financial institution or corporation has ever been forced into that position.

International Diversification

WE SUBMIT that, separate and apart from limits which may be placed upon life companies on the domestic scene, more flexible powers should be available to the life companies to enable them to compete with their competitors in foreign jurisdictions.

The success of the Canadian banks is particularly pronounced overseas, and this is because of the wide latitude allowed to them to be able to operate internationally with the same powers as their competitors in the foreign jurisdiction.

Life insurance is one of the major exports of Canadian companies, and it is essential to the success and promotion of exports for the benefit of Canada that Canadian life companies be given the flexibility to compete abroad.

This flexibility should contain no restriction which would force Canadian life companies to form subsidiaries in their foreign operations if this would put them at a disadvantage vis-a-vis foreign companies in the field.

Networking

WE SUBMIT that networking should be permitted, without restriction, by and between all financial institutions, affiliated or otherwise.

The ability of financial institutions to utilize each other's distribution system for their own products would be an important expansion of financial services which would give consumers options

on a cost effective basis. There is however, a suggestion in the Green Paper that networking might perhaps be restricted to the Schedule C banks. We believe that no restrictions on networking are necessary and should be available between all financial institutions. This would be advantageous to the public, while retaining the appropriate lines of demarcation between the respective financial institutions' products and functions.

For example a life company should be able to provide creditors group insurance through other financial institutions such as banks, as is presently provided with the approval and consent of the Superintendent of Insurance. Additionally a life company should be able to network other services through non-affiliated institutions as well as subsidiaries.

ENDNOTES

1. Report of the Royal Commission on Corporate Concentration, March 1978, pages 301, 302.

2. BankAmerica Corp. et al v. United States (Supreme Court of the United States, decision issued June 8, 1983).

3. Report of the Royal Commission on Corporate Concentration, March 1978, page 295.

4. The following table was an approximation as of December 1976 taken from a CLHIA submission to the Department of Insurance:

*Number of Participating Policyholders (000 omitted)	
London	1,340
Sun	1,246
Mutual	638
Manufacturers	499
Canada	379
Confederation	348
Great-West	282
Crown	206
North American	193
Imperial	187
* * *	
Prudential	40,000
Metropolitan	32,000

Number of Shareholders (000 omitted)	
Bell	204
Inco	78
CP	69
Imperial Oil	46
Alcan	40
Stelco	36
Royal Bank	31
C.I.B.C.	30
Moore Corp.	20
Seagrams	19
* * *	
General Motors	1,245
Exxon	684

*(Based on a formula which takes the percentage of par ordinary insurance in force to the Company's total ordinary insurance in force (term calculated at 25%) and multiplying such percentage by the total ordinary policies in force. The number of participating policyholders is then assumed to be .85 of the number of participating policies.)

5. Canada Life currently holds 21% and 13% respectively of its total Canadian life and annuity assets in public bond and non-residential mortgages. In recent years over 75% of our new annuity considerations have been validated with private placements and non-residential mortgages. We plan to at least maintain this ratio in the future.

APPENDICE "FNCE-65"

Présentation au
Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques
de la Chambre des Communes
et au
Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
du Canada

"La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer"

Par:

La Métropolitaine, compagnie d'assurance vie
La Prudentielle d'Amérique, Compagnie d'Assurance
La Compagnie d'assurance Standard Life

A - INTRODUCTION/RESUME ADMINISTRATIF

Cette présentation est faite au nom de La Métropolitaine, compagnie d'assurance vie, de La Prudentielle d'Amérique, Compagnie d'Assurance et de la Compagnie d'assurance Standard Life. Nous sommes les trois plus grosses compagnies étrangères d'assurance à forme mutuelle au Canada. Nous sommes toutes considérées comme des compagnies d'assurance-vie "étrangères", dans le cadre des règles actuelles, même si notre façon de fonctionner au Canada est entièrement canadienne. Nous comptons parmi les plus grosses compagnies d'assurance-vie incorporées dans notre juridiction d'origine.

Étant membres de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, nous appuyons son mémoire. Toutefois, nous craignons que notre pouvoir de concurrence au Canada soit amoindri en raison de nouveaux privilèges qui, comme l'indiquent les propositions du Livre vert et du supplément technique subséquent, pourraient être accordés à nos concurrents incorporés au Canada mais dont nous ne pourrions bénéficier, à titre de succursales de compagnies d'assurance-vie à forme mutuelle britanniques ou étrangères. Si cela se produit, les seuls à en souffrir seront nos titulaires de polices canadiens.

Au cours des années, les lois du Canada ont traité essentiellement sur le même pied d'égalité les assureurs-vie canadiens et étrangers. Ce traitement équivalent a été préconisé par les divers gouvernements canadiens qui se sont succédés. Or, certaines des propositions du Livre vert auront pour effet de discriminer à l'endroit des compagnies d'assurance-vie étrangères.

Par conséquent, nous nous opposons aux propositions du Livre vert qui propose d'établir des pouvoirs compétitifs inégaux entre nous et nos concurrents incorporés au Canada, car cela désavantage une partie de la population canadienne. La capacité d'être propriétaire d'une banque de l'Annexe C et la possibilité d'acquérir des institutions financières réglementées au niveau fédéral sont nos principales préoccupations.

Par conséquent, nous croyons que cette longue tradition de traitement équitable devrait être maintenue en éliminant les propositions qui sont de nature discriminatoire.

À défaut de cela, la loi pourrait considérer ce que l'on appellera les "succursales à structure canadienne" des compagnies d'assurance-vie mutuelles étrangères comme canadiennes, de la même façon que les mutuelles canadiennes dont la majorité des titulaires de polices sont à l'extérieur du Canada.

Nos succursales canadiennes devraient être considérées équivalentes aux compagnies d'assurance-vie à contrôle canadien et devraient se voir consentir des pouvoirs équivalents.

B - NOS PRÉOCCUPATIONS

Nous appuyons la plupart des principes énoncés dans le Livre vert. Nous nous réjouissons des initiatives gouvernementales visant à mettre à jour les lois et règlements qui régissent les divers secteurs de l'industrie des services financiers.

Toutefois, les propositions qui préconisent des pouvoirs inégaux entre nos compagnies et nos concurrents incorporés au Canada nous préoccupent gravement. Pour la première fois de l'histoire, nous ne serons pas sur le même pied d'égalité que nos collègues canadiens, sur le plan de la concurrence. Cette discrimination s'opère dans deux principaux domaines. Il s'agit de l'achat d'institutions financières réglementées au niveau fédéral et de la possession de banques de l'Annexe C.

(1) Possession d'institutions financières réglementées au niveau fédéral

À l'heure actuelle, une compagnie à contrôle étranger ne peut pas acquérir plus de 10 pour cent des actions d'une institution financière existante réglementée au niveau fédéral. Une

compagnie d'assurance-vie domestique ne peut acquérir plus de 30 pour cent des actions d'une telle compagnie.

Le Livre vert propose le maintien de ces règlements pour les compagnies à contrôle étranger, tandis que nos concurrents canadiens seront autorisés à acquérir le contrôle d'une institution financière existante réglementée au niveau fédéral. Ainsi, nos concurrents canadiens peuvent, du jour au lendemain, devenir des figures dominantes dans d'autres secteurs financiers en faisant l'acquisition des parts majoritaires d'une institution financière déjà existante. De notre côté, en tant que compagnies britanniques ou étrangères, il nous faudra fonder une compagnie à partir de zéro; cela pourrait se révéler un désavantage face à la concurrence, si jamais le concept de l'"omnimarché" des services financiers devenait réalité. De plus, cela impose sur nos opérations des restrictions auxquelles les compagnies canadiennes n'ont pas à faire face, à l'étranger, à moins qu'elles ne soient exigées par la loi canadienne.

(2) Possession de banques de l'Annexe C

Le Livre vert mentionne que l'objectif que s'est fixé le gouvernement d'accroître la concurrence dans le domaine des prêts commerciaux pourrait être réalisé en permettant aux institutions financières non bancaires de s'affilier à une banque. Ainsi, le gouvernement propose de modifier la Loi sur les banques de façon à autoriser la constitution des banques de l'Annexe C, qui disposeraient des mêmes pouvoirs et seraient assujetties aux mêmes obligations de réserve que les banques actuelles des Annexes A et B, mais qui pourraient avoir un capital fermé détenu par une société de portefeuille financière.

La raison d'être des banques de l'Annexe C serait de donner aux sociétés de portefeuille financières accès à une gamme plus étendue de pouvoirs financiers. Toutefois, le Livre vert mentionne que, comme les banques de l'Annexe C seraient soumises

aux mêmes restrictions que les banques de l'Annexe A en matière de propriétés étrangères, elles ne pourraient faire partie d'une société de portefeuille possédée ou contrôlée par des non-résidents. Par conséquent, la seule façon pour un assureur étranger d'être propriétaire d'une banque (comme pourront le faire nos concurrents canadiens par leurs avoirs dans une banque de l'Annexe C) serait d'avoir une banque à l'étranger et de fonder une banque de l'Annexe B au Canada.

Toutefois, cela n'est pas une solution pratique à cause des restrictions imposées aux banques étrangères par les articles 302 à 307 de la Loi sur les banques, dans lesquels il est clairement stipulé que, si une banque étrangère fonde une banque de l'Annexe B au Canada, il serait interdit à la banque-mère de s'adonner à d'autres genres d'opérations financières au Canada. Il semble évident, d'après le contenu du Livre vert et de son supplément technique, que le gouvernement se propose de maintenir cette politique.

Cette interdiction d'évoluer dans un domaine où nos concurrents canadiens seront autorisés à évoluer est alarmante.

Nous recommandons également que l'on songe à changer la définition d'une banque telle qu'elle existe présentement dans la Loi sur les banques. Une société qui possède ou qui est affiliée à une banque hors du Canada ne devrait pas être empêchée de posséder une institution de dépôts au Canada.

C - SOLUTIONS PROPOSÉES

Nous exhortons fortement le Comité à éliminer la discrimination compétitive qui existe dans les propositions précitées. Toutefois, même les compagnies étrangères à actions recevront un traitement différent de celui des assureurs canadiens. Une autre solution serait de traiter les "succursales à structure canadienne" des compagnies d'assurance-vie mutuelles étrangères comme des compagnies canadiennes, aux fins de la réglementation.

En tant que compagnies d'assurance-vie à forme mutuelle, nous opérons au profit de nos titulaires de polices. Nous faisons simplement office de conduit pour nos titulaires de polices. Nos placements sont effectués pour le bénéfice de nos titulaires de polices et, par conséquent, pour le bénéfice des Canadiens. Les profits sont retournés aux titulaires de polices, sous forme de participations. Nous tenons nos registres de façon à pouvoir séparer l'expérience de la succursale canadienne du reste de la compagnie. Il est impossible de distinguer nos succursales canadiennes des compagnies d'assurance-vie mutuelles canadiennes et elles devraient être reconnues comme telles.

Les titulaires de polices canadiens d'une compagnie mutuelle étrangère ne sont pas différents des titulaires de polices canadiens d'une compagnie mutuelle canadienne. En fait, si l'on comparait la structure d'ensemble d'une compagnie mutuelle étrangère à celle d'une mutuelle canadienne multinationale, la seule différence visible serait le lieu d'incorporation et la nationalité des administrateurs.

Nombre de compagnies mutuelles canadiennes incorporées ont plus de titulaires de polices à l'étranger qu'au Canada et, malgré cela, elles seront considérées comme des compagnies canadiennes, d'après les propositions du Livre vert, si 75 pour cent des membres de leur conseil d'administration sont des résidents du Canada. Cela ne devrait pas être le seul et unique critère, car, en réalité, le véritable contrôle de leurs opérations canadiennes et des nôtres réside entre les mains des titulaires de polices, dont la majorité sont en dehors du Canada.

Les propositions du Livre vert nous considèrent comme des compagnies étrangères. Nous recommandons qu'une compagnie d'assurance-vie étrangère à forme mutuelle qui fonctionne sous forme de succursale soit considérée comme canadienne si elle répond à des critères comme les suivants:

(i) tous les dossiers de la succursale canadienne de la compagnie mutuelle étrangère sont tenus au Canada et sont conservés séparément des dossiers du reste de la compagnie;

(ii) les fonctions de gestion de la Direction générale au Canada sont exécutées au Canada, par des Canadiens;

(iii) les fonds des titulaires de polices canadiens sont investis au Canada, pour le bénéfice exclusif des titulaires de polices canadiens;

(iv) un niveau élevé de stabilité financière;

(v) une forte présence historique et de solides engagements pour l'avenir, au Canada.

C'est à cela que nous faisons allusion lorsque nous parlons d'une "succursale à structure canadienne" d'une mutuelle étrangère.

Si le gouvernement considérait comme canadienne, une "succursale à structure canadienne" d'une mutuelle étrangère, cela nous permettrait de concurrencer sur un pied d'égalité avec nos concurrents canadiens, au niveau fédéral.

Certaines des solutions de rechange que nous pouvons envisager, comme le transfert de l'actif et du passif d'une succursale canadienne à une compagnie purement canadienne, supposent un transfert dispendieux et presque impossible des polices actuelles à une nouvelle compagnie, opération qui entraînerait la démarche difficile et coûteuse d'obtenir le consentement de millions de titulaires de polices et qui priverait les titulaires de polices canadiens de la succursale de la plus grande sécurité que leur procure l'appartenance à la compagnie toute entière. Les succursales américaines et britanniques de compagnies canadiennes ne sont pas tenues de se soumettre à un tel processus pour obtenir un traitement législatif égal aux États-Unis ou au Royaume-Uni.

Pour la même raison, la proposition recommandant que les succursales canadiennes de compagnies d'assurance étrangères ne puissent, dans leur forme actuelle, faire partie d'une société de portefeuille financier et que, pour y parvenir, une succursale canadienne doive être restructurée

sous forme de filiale domestique, n'est pas pratique. Nous ne croyons pas, non plus, que cette restructuration coûteuse soit nécessaire au gouvernement pour atteindre ses buts et objectifs. Les "succursales à structure canadienne" devraient être autorisées à former en aval une société de portefeuille financier, comme les mutuelles canadiennes seront autorisées à le faire.

D - ENGAGEMENT À L'ÉGARD DU CANADA

Dans les documents de travail préliminaires sur la question des institutions financières, une opinion avait été exprimée à l'effet que les institutions financières détenues par des intérêts étrangers n'avaient peut-être pas l'engagement à long terme à l'endroit du marché canadien que les entreprises financières domestiques doivent nécessairement posséder et, par exemple, qu'en période difficile, les entreprises détenues par des intérêts étrangers pourraient ne pas être enclines à demeurer au pays.

Nous tenons à dissiper cette opinion, en ce qui nous concerne. Notre engagement à l'égard du Canada est profond. Il suffit de souligner que nos compagnies ont toutes été incorporées avant 1875 et que nous sommes en affaires au Canada depuis plus de 75 ans. En fait, la Standard Life a été la pionnière de l'assurance-vie au Canada, alors qu'elle commençait son exploitation à Québec, en 1833. Bon an, mal an, nous avons poursuivi nos opérations au Canada.

Les annexes A, B et C présentent de plus amples détails sur l'histoire de chaque compagnie et de ses opérations au Canada. Toutes les compagnies représentées ici sont des compagnies à forme mutuelle. Chacune opère au Canada comme une compagnie canadienne autonome, en ce sens qu'elle est gérée par des Canadiens, à partir d'une direction générale au Canada, au profit des titulaires de polices canadiens.

E - STRUCTURE AU CANADA

Les registres de nos affaires au Canada, y compris l'actif, le passif, les revenus et les dépenses, sont conservés séparément. Ces comptes

fournissent à notre personnel de gestion les renseignements financiers et autres informations nécessaires pour permettre à nos opérations canadiennes d'être considérées et gérées comme des entités distinctes.

Nos actuaires canadiens tiennent compte de l'expérience canadienne dans l'établissement des prix de nos produits destinés au marché canadien. Et chacune de nos compagnies a mis au point une expertise canadienne dans d'importants secteurs techniques et professionnels comme la comptabilité, l'actuariat, la publicité, l'informatique, les placements, les services linguistiques, le droit, la médecine et la fiscalité.

En ce qui concerne les placements, les primes perçues de la part de titulaires de polices canadiens sont investies dans l'économie canadienne au profit de ces derniers. Les placements effectués par nos compagnies, au profit des titulaires de polices canadiens s'élèvent présentement à environ 8 milliards de dollars. En outre, nous investissons au Canada, surtout dans des titres de créance, environ 4 milliards de dollars provenant de fonds produits à l'extérieur du Canada. Il ne fait aucun doute que notre présence ici nous a encouragés à faire de tels placements supplémentaires dans l'économie canadienne.

Nos placements sont largement sous forme de prêts consentis à des compagnies industrielles et financières, à des sociétés de services publics, aux municipalités, aux gouvernements provinciaux et fédéral, de même que sous forme d'hypothèques sur des propriétés commerciales et résidentielles. Nous sommes aussi propriétaires de parts considérables de biens immobiliers canadiens et d'actions de compagnies canadiennes. Tous ces placements sont faits au Canada par des Canadiens, pour des Canadiens.

La loi canadienne sur l'assurance a toujours accepté la présence des compagnies d'assurance-vie britanniques et étrangères et a généralement accordé un traitement égal à leurs concurrents incorporés au Canada. Ce traitement équivalent a été préconisé par les divers gouvernements canadiens qui se sont succédés depuis la Confédération. Ces décisions politiques ont contribué à créer une industrie canadienne de l'assurance-vie efficace ainsi que de solides compagnies canadiennes qui

ont été en mesure de concurrencer avec beaucoup de succès sur le marché international.

F - ASPECT INTERNATIONAL DE L'ASSURANCE-VIE

À la fin de 1983, il y avait plus de 90 compagnies britanniques et étrangères en exploitation au Canada.

À la même date, le revenu annuel total de primes des compagnies britanniques et étrangères, au Canada, était de 2,1 milliards de dollars, ce qui représente 21 pour cent de toutes les affaires au Canada. Nos trois compagnies représentent plus de la moitié de ce total.

Par contre, le revenu de primes provenant de sources étrangères des compagnies canadiennes, en 1983, dépassait les 4,1 milliards de dollars. La majorité de ces affaires sont au Royaume-Uni et aux États-Unis, où sont situées nos compagnies-mères. En fait, certains des plus importants assureurs canadiens ont davantage d'affaires à l'étranger qu'au Canada.

Les compagnies canadiennes ont eu beaucoup de succès à l'étranger. Elles reçoivent deux fois plus de revenu de primes de l'étranger que les compagnies étrangères n'en reçoivent au Canada. L'un des éléments de leur réussite dans les juridictions étrangères vient de ce qu'on leur accorde des pouvoirs équivalents à ceux des compagnies domestiques.

G - OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT

Nous suggérons que notre présence au Canada est conforme aux objectifs énoncés par le gouvernement, dans son Livre vert. Nous faisons particulièrement allusion aux trois objectifs suivants:

1) Protection du consommateur

2) Stabilité et santé des institutions financières

3) Promotion de la compétitivité

En fait, les deux premiers objectifs vont main dans la main. La santé de chaque institution et la protection du consommateur sont des objectifs intimement liés.

Lors de sa parution devant le Comité de la Chambre des Communes sur les finances, le commerce et les questions économiques, le Surintendant des assurances a affirmé que la qualité de la gestion était un facteur qui contribuait aux problèmes éprouvés par certaines compagnies de fiducie et d'assurance-responsabilité.

Les institutions comme les nôtres et les compagnies canadiennes qui font affaires dans plusieurs pays peuvent exposer leur personnel de gestion à plus de situations, leur procurant une vaste expérience, ce qui, à la longue, profite aux consommateurs canadiens.

En outre, comme nous sommes des succursales, tout notre actif mondial est aussi accessible et offre une protection additionnelle à nos titulaires de polices canadiens. Les titulaires de polices canadiens ont donc la meilleure des protections possibles; ils peuvent faire appel aux ressources de l'ensemble de la Compagnie, en période de besoin, et ils ont la garantie que l'actif canadien ne pourra être retiré pour être utilisé ailleurs.

À titre d'assureurs étrangers, nous sommes tenus de déposer l'actif à l'appui de nos affaires canadiennes auprès du Receveur général ou de le verser en fiducie auprès d'une compagnie canadienne de fiducie. Cela procure une grande sécurité à nos titulaires de polices canadiens.

Nos titulaires de polices tirent aussi profit du fait que nous opérons sous forme de succursale dans plus d'un pays, car nous sommes soumis aux lois et à la surveillance de plus d'un organisme de réglementation. Cela signifie habituellement que nous avons tendance à nous conformer à la plus sévère des réglementations.

Nous possédons, depuis de nombreuses années, de sévères contrôles internes contre les transactions intéressées et les conflits d'intérêt.

En résumé, nous appliquons une sage gestion et désirons continuer d'offrir au public canadien des services compétitifs et innovateurs. Nous sommes des compagnies financièrement solides et stables. Nous ne devrions pas être empêchées de participer à l'évolution de l'industrie canadienne de l'assurance-vie pour des questions de solvabilité.

L'un des objectifs du Livre vert est de créer une industrie des services financiers plus efficace et plus concurrentielle. Nous appuyons entièrement cet objectif.

L'industrie canadienne de l'assurance-vie est une industrie très compétitive, dans laquelle plus de 150 entreprises se font concurrence pour obtenir leur part des affaires. Les compagnies britanniques et étrangères ont ajouté à cette concurrence et ont aidé à créer l'industrie solide, efficace et compétitive que nous connaissons aujourd'hui.

Les économies canadienne et américaine étant étroitement liées, un grand nombre d'employeurs en exploitation dans les deux pays préfèrent traiter avec un seul assureur qui peut pratiquer les affaires dans les deux pays. Nous priver de la possibilité d'offrir les mêmes services qu'une compagnie canadienne nous placera dans une situation très désavantageuse lorsqu'il s'agira d'assurer le service à ces clients.

Comme les compagnies d'assurance-vie canadiennes dominent déjà le marché canadien, avec 79 pour cent du revenu de primes, toute loi qui aurait pour effet d'empêcher les assureurs britanniques et étrangers de concurrencer de façon efficace serait antiproductive et nuirait à l'intérêt du public.

Empêcher les compagnies d'assurance-vie britanniques et étrangères responsables de participer à l'évolution de l'industrie de l'assurance-vie semblerait contredire l'un des objectifs énoncés dans le Livre vert, notamment, une plus grande concurrence.

H - CONCLUSION

La politique publique canadienne a, depuis la Confédération, permis aux compagnies d'assurance-vie étrangères d'exercer des pouvoirs essentiellement équivalents à ceux consentis aux compagnies d'assurance-vie canadiennes. Cette politique a rendu possible la création d'une industrie canadienne de l'assurance-vie efficace ainsi que de solides compagnies canadiennes qui ont été en mesure de concurrencer avec beaucoup de succès sur le marché international. Cette même politique d'équivalence a été en place dans les deux autres principaux marchés internationaux, notamment, les États-Unis et le Royaume-Uni.

Le Canada s'apprête maintenant à éliminer cette équivalence, de sorte que, pour la première fois de l'histoire, les assureurs étrangers se verront privés d'un traitement équivalent par rapport aux assureurs canadiens.

À notre avis, cela constituerait une grave et regrettable exception à la pratique actuelle. Dans le cas d'une "succursale à structure canadienne" d'une compagnie d'assurance-vie mutuelle étrangère, les seuls perdants seraient ses titulaires de polices canadiens. Imposer des restrictions à nos opérations équivaut, en fait, à imposer des restrictions aux Canadiens.

ANNEXE A

La Métropolitaine, compagnie d'assurance vie

La Métropolitaine, compagnie d'assurance vie, est une compagnie à forme mutuelle incorporée selon les lois de l'État de New York. À titre de compagnie à forme mutuelle, La Métropolitaine ne compte pas d'actionnaires et elle est exploitée au profit de ses titulaires de polices. Suite à ses efforts constants pour répondre aux besoins des consommateurs, La Métropolitaine est maintenant la deuxième compagnie d'assurance-vie en importance au monde. À la fin de 1984, son actif s'élevait à plus de 67 milliards de dollars.

La Métropolitaine a commencé à faire des affaires au Canada en 1872, quatre ans seulement après sa constitution en corporation dans l'État de New York. Depuis sa Direction générale au Canada, située à Ottawa depuis 1924, et ses 130 bureaux de vente et de service répartis à travers tout le pays, La Métropolitaine offre une gamme complète de produits d'assurance de personnes sur une base individuelle et collective, de même que des rentes et des régimes de pensions et de retraite. La Métropolitaine pratique les affaires au Canada par l'entremise d'une succursale et elle est sous l'empire de la loi sur les compagnies d'assurance étrangères. De plus, sa filiale, la Compagnie d'assurances-vie La Métropolitaine du Canada, a été formée en 1983 et offre des produits sans participation sur le marché canadien de l'assurance-vie. La Métropolitaine emploie, au Canada, un total de 2,500 personnes, y compris ses représentants de ventes. Ses placements au Canada, déposés en fiducie au profit de ses 2,2 millions de titulaires de polices canadiens se chiffrent, au total, à 3,1 milliards de dollars. En outre, 0,9 milliard de dollars supplémentaires sont placés ici, au profit de ses titulaires de polices américains. En 1984, La Métropolitaine avait, au Canada, un revenu de primes de 554 millions de dollars, ce qui représente environ 5 pour cent de l'industrie totale au Canada.

Les opérations de La Métropolitaine au Canada et la gestion de son actif canadien relèvent de Canadiens. Depuis 1960, nous avons une comptabilité distincte pour la succursale canadienne; les produits sont conçus ici pour le marché canadien, leur prix est déterminé en fonction des taux de mortalité canadiens, les dépenses et l'expérience en matière de placements, ainsi que les participations sont établies expressément pour les produits canadiens. Aucun profit n'est versé à la compagnie-mère américaine à même les fonds des titulaires de polices canadiens.

La succursale canadienne de La Métropolitaine est gérée et dirigée par des Canadiens, avec l'appui entier d'un personnel de soutien dans les domaines des placements, de l'actuariat, de la comptabilité, de l'informatique, de la médecine et du droit. Sous tous les aspects pratiques, la succursale de La Métropolitaine est une entité canadienne et elle se considère comme telle.

ANNEXE B

La Prudentielle d'Amérique, Compagnie d'Assurance

La Prudentielle d'Amérique, Compagnie d'Assurance est la plus importante compagnie d'assurance-vie au monde avec un actif combiné qui se montait à 97 milliards de dollars (É.-U.) à la fin de l'année 1984. En tant que société mutuelle, la Prudentielle ne compte aucun actionnaire mais appartient à ses quelque 50 millions de titulaires de polices nord-américains. La Compagnie a été constituée en corporation dans l'état du New Jersey en 1875.

La Prudentielle procure de l'assurance-vie et maladie et d'autres produits financiers apparentés au prix coûtant en restituant le surplus de ses bénéfices à ses titulaires de polices sous forme de dividendes, lesquels ont représenté 2 milliards de dollars en 1984. Depuis plusieurs années, la Prudentielle opère au Canada selon un système de comptes de succursales complètement indépendant de celui selon lequel la Compagnie opère aux É.-U. Elle a mis sur pied un portefeuille distinct offrant une gamme de produits à des prix adaptés spécifiquement au marché canadien.

La Prudentielle opère principalement dans l'intérêt de ses titulaires de polices canadiens dont le nombre dépasse maintenant un million et fonctionne en tant qu'entité par rapport à l'ensemble de la compagnie. Ses opérations au Canada ont commencé en 1909 et elle emploie aujourd'hui quelque 2400 personnes et compte plus de 100 bureaux de vente et de service dans tout le Canada.

Depuis 1950, les opérations de la Prudentielle au Canada sont dirigées et gérées au siège social de la Compagnie situé à Toronto et les membres de la direction ainsi que les cadres sont tous citoyens canadiens.

La Prudentielle, dont le réseau de succursales est régi par la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, détient actuellement 27,7 milliards de dollars d'assurance-vie en vigueur et se classe parmi les plus grandes compagnies d'assurance au Canada. En 1984, le revenu de primes a totalisé 388,6 millions de dollars. Depuis de nombreuses années, la Prudentielle est une source majeure de capitaux de placement pour l'économie canadienne dont plus de 90% représentent des placements sous forme de prêts.

En 1984, les investissements de la Prudentielle au Canada ont totalisé plus de 5,4 milliards de dollars. Les placements effectués au nom des titulaires de polices canadiens se sont montés à plus de 2,1 milliards de dollars. En outre, 3,3 milliards de dollars ont été investis au Canada au nom des titulaires de polices américains. Ces derniers investissements sont l'oeuvre des responsables des placements du siège social général de la Prudentielle aux États-Unis en réponse aux besoins du Canada en capitaux étrangers.

Une étude détaillée des investissements de la Prudentielle au Canada montre que ceux-ci sont répartis comme suit: 22,5 pour cent en placements immobiliers, (dont 95% dans le domaine des logements); 46,2 pour cent en obligations de sociétés; 21,9 pour cent en obligations du gouvernement; et 9,4 pour cent en divers autres investissements.

ANNEXE C

Compagnie d'assurance Standard Life

La Compagnie d'assurance Standard Life, première compagnie d'assurance vie au Canada, a fondé une agence à Québec en 1833. En 1846, l'ouverture d'agences à l'est et au centre de l'Ontario a marqué le lancement du programme d'expansion de la Compagnie. Bien avant l'achèvement du chemin de fer transcontinental, la Standard Life faisait des affaires dans l'ouest du pays grâce à la liaison par bateau entre Vancouver et Edimbourg, en Ecosse. Nous avons également établi, en 1846, notre siège social canadien à Montréal, où il se trouve encore de nos jours.

Certains des plus grands hommes d'Etat canadiens ont tenu le gouvernail de la Standard Life. Mentionnons Peter McGill, président du conseil d'administration de la Compagnie au Canada, de 1846 à 1860, qui a également été membre de l'Assemblée législative du Canada-Uni, au moment où Lord Elgin était Gouverneur général. Sir Alexander Galt, président du conseil d'administration de 1872 à 1887, était l'un des Pères de la Confédération et ministre des Finances. Enfin, Lord Elgin lui-même, qui a été nommé "grand patron" de la Standard Life en 1846, était Gouverneur général du Canada.

A la fin de la Deuxième Guerre mondiale, nous avons été parmi les premiers au Canada à mettre sur le marché des régimes de retraite collectifs. Les employeurs possédaient désormais un moyen de procurer des rentes de retraite à leurs employés. L'augmentation importante de notre chiffre d'affaires, en termes de rentes, nous a permis de demeurer le chef de file dans ce domaine au pays.

En 1983, la Standard Life a innové de nouveau en mettant sur pied une entreprise en participation avec une autre compagnie d'assurance vie canadienne, l'Alliance mutuelle-vie, pour la commercialisation d'assurances collectives à travers le Canada. Cette entreprise en participation, qui a pour raison sociale les Services Alliance

Mutuelle/Standard Life (SAS), est déjà entièrement opérationnelle au Québec et en Ontario. Elle offre un nombre restreint de services d'assurances collectives dans toutes les autres provinces. On prévoit qu'elle sera sous peu entièrement opérationnelle dans l'est et l'ouest du pays.

La Standard Life est une compagnie mutuelle d'assurance vie. Elle compte des agences dans huit provinces canadiennes. Ses titulaires de polices avec participation sont propriétaires de la Compagnie et ils en partagent les bénéfices. Ceux-ci leur sont distribués sous forme de bonifications d'assurance qui viennent s'ajouter au capital assuré de base. Les placements effectués au Canada pour nos titulaires de polices totalisaient l'an dernier 3,6 milliards de dollars. En 1984, la Standard Life enregistrait un revenu-primes de 366 millions de dollars au Canada.

La Compagnie d'assurance Standard Life est gérée et exploitée par des Canadiens. Tous ses produits et services sont également conçus par des Canadiens et pour des Canadiens. Comme l'indique notre historique, nous servons les intérêts de la population de ce pays depuis bien avant la Confédération. Nous espérons continuer d'offrir ces services à tous les Canadiens, à l'échelle nationale, pour encore de nombreuses années à venir.

APPENDICE "FNCE-66"

SunLife
DU CANADA

Mémoire sur "La réglementation des institutions financières du Canada : propositions à considérer"

présenté au
Comité permanent des Finances, du commerce et des questions économiques
de la Chambre des Communes
par
la Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie
Août 1985

Table des matières

Introduction

1. Limite d'investissement dans les filiales
Recommandation d'accroître la limite proposée applicable aux investissements dans les filiales.

2. Filiales par actions de compagnies d'assurance-vie
Recommandation de permettre aux compagnies mutuelles d'assurance-vie de créer au Canada une filiale d'assurance-vie par actions.

3. Application de la Loi sur les banques aux compagnies canadiennes d'assurance-vie
Recommandation de modifier la Loi sur les banques pour permettre aux compagnies canadiennes d'assurance-vie de diversifier leurs opérations au Canada par l'acquisition d'une banque de l'Annexe C ou d'une société de fiducie, quelles que soient leurs opérations à l'étranger.

4. Exigence, pour une société mutuelle, de partager les intérêts de la société de portefeuille financière dont elle est propriétaire
Recommandation qu'il soit permis aux sociétés mutuelles de détenir en exclusivité leurs sociétés de portefeuille financières en aval ou d'émettre des actions à l'intention du public.

5. Statut de résidence
Appui de la proposition gouvernementale.

6. Transactions intéressées
Recommandation portant sur les transactions intéressées normales, inoffensives et les interdictions de certaines activités indésirables.

7. Cumul des sièges d'administrateurs
Appui, en général, des propositions relatives au rôle des administrateurs des établissements financiers; préoccupations en ce qui touche l'interdiction des cumuls de sièges d'administrateurs.

8. Elargissement des attributions
Recommandation que les attributions des compagnies d'assurance-vie soient élargies pour qu'elles puissent s'adonner à certaines activités qui touchent de près leurs opérations actuelles.

9. Limites proposées quant au portefeuille de placements
Appui des propositions gouvernementales visant à limiter les placements en fonction de la nature du passif d'une société et non d'après l'actif total détenu.

10. Placements privés et crédit commercial
Recommandation de permettre aux compagnies d'assurance-vie de continuer d'effectuer des placements privés.

Annexe I : Organigramme de la Sun Life et ses filiales

Annexe II : Exemples des conséquences de l'interdiction totale des transactions intéressées

SunLife
DU CANADA

Résumé

Mémoire de la Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie sur "La réglementation des institutions financières du Canada : propositions à considérer".

De façon générale,

La Sun Life félicite la Ministre d'Etat (Finances) pour sa détermination à vouloir mettre à jour la législation régissant les établissements financiers non bancaires qui, dans le cas des compagnies d'assurance-vie, n'a pas fait l'objet d'une révision complète depuis plus d'un demi-siècle.

La Sun Life appuie les neuf principes énoncés par le gouvernement, qui constituent l'assise d'une industrie de services financiers dynamique en laquelle les Canadiens peuvent avoir confiance.

La Sun Life appuie le mémoire présenté par l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et invite vivement les autorités à étudier les recommandations qu'il contient.

De façon plus spécifique,

Nous recommandons qu'il soit permis aux compagnies d'assurance-vie d'investir dans les filiales jusqu'à 15 pour cent de leur actif et que les compagnies mutuelles d'assurance-vie soient autorisées à détenir au Canada une société d'assurance-vie par actions.

Nous recommandons que la Loi sur les banques soit modifiée de façon à permettre aux compagnies canadiennes d'assurance-vie qui exercent des activités à l'étranger de tirer pleinement avantage, au Canada, des propositions touchant la diversification.

Nous recommandons que les compagnies mutuelles d'assurance-vie puissent détenir en exclusivité leurs sociétés de portefeuille financières en aval ou émettre des actions à l'intention du public.

La Sun Life accueille favorablement la proposition touchant le statut de résidence des mutuelles canadiennes d'assurance-vie.

La proposition d'interdire complètement les transactions intéressées constitue un sujet de vive préoccupation pour la Sun Life. Nous croyons qu'elle pourrait entraver la bonne marche des activités commerciales et nuire à l'objectif qui consiste à offrir des services efficaces. Nous recommandons que les transactions intéressées considérées comme inoffensives soient autorisees, mais que la loi prévoie des restrictions pour certaines activités indésirables.

La Sun Life appuie, dans l'ensemble, les propositions relatives au rôle des administrateurs d'établissements financiers, mais nous faisons des réserves sur celles qui touchent l'interdiction des cumuls de sièges d'administrateurs.

Nous recommandons que les attributions des compagnies d'assurance-vie soient élargies pour qu'elles puissent s'adonner à certaines activités, telles des fonctions de fiduciaire gestionnaire, qui touchent de près leurs opérations actuelles.

La Sun Life appuie les propositions gouvernementales qui, dans le but d'assurer une gestion prudente, visent, en matière de placements, à appliquer des limites établies en fonction de la nature du passif et des excédents d'une société et non d'après l'actif total qu'elle détient.

La Sun Life recommande que les compagnies d'assurance-vie puissent continuer d'effectuer des placements privés, comme elles sont autorisées à le faire maintenant, et que ces opérations ne soient pas assimilées aux activités de prêt commercial assujetties à la Loi sur les banques.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires du mémoire, veuillez communiquer avec :
M^me^ Sara Clodman
Chargée des relations avec les gouvernements
Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie
C.P. 4150, Succursale A
Toronto (Ontario)
M5W 2C9

The Sun Life of Canada submission is also available in English.

Introduction

La Sun Life se réjouit des propositions présentées par la ministre d'Etat (Finances), l'honorable Barbara McDougall, dans le document d'étude intitulé «La Réglementation des institutions financières du Canada» ainsi que dans le supplément technique, en vue de la modernisation de la législation régissant l'industrie des services financiers. Nous accueillons favorablement la possibilité qui nous est donnée de répondre aux propositions du gouvernement.

Nous désirons exprimer notre reconnaissance à la Ministre, à son personnel et aux fonctionnaires du ministère des Finances et du Département des assurances pour la disponibilité dont ils ont fait preuve à notre égard au cours des discussions qui ont suivi la publication des documents. Nous souhaitons le maintien de cette collaboration et la poursuite du processus de consultation touchant l'application de ces propositions sous forme de loi ainsi que les autres questions à l'étude, dans le but de mettre en pratique la politique élaborée par les autorités et d'assurer de bonnes perspectives à notre industrie.

La Sun Life appuie les neuf principes énoncés par le gouvernement, qui constituent l'assise d'une industrie de services financiers dynamique en laquelle les Canadiens peuvent avoir confiance.

Nous convenons que le fait d'offrir plus de liberté aux établissements financiers permettra de satisfaire, d'une part, les besoins des clients qui demandent des produits et des services nouveaux et, d'autre part, le besoin de l'économie canadienne en fonds de placement mis en commun.

La révision complète des lois fédérales auxquelles sont assujetties les compagnies d'assurance-vie se fait attendre depuis longtemps. Nous félicitons la Ministre pour sa détermination à vouloir les remanier, de manière qu'elles reflètent mieux les besoins actuels des consommateurs.

Les propositions ouvertes à la discussion ne couvrent pas toutes les dispositions de la législation régissant notre industrie qui nécessitent une mise à jour. Nous vous invitons vivement à étudier les recommandations contenues dans le mémoire présenté aux autorités fédérales en 1983 par l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP) sur la révision et la consolidation de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères et intitulé "Les services financiers – perspectives d'avenir". Deux ans ont passé depuis la présentation de ce document – deux années au cours desquelles le besoin de réviser cette législation est devenu encore plus pressant. Nous croyons comprendre que les autorités procèdent actuellement à la rédaction des projets de loi; nous demandons qu'elle soit achevée le plus tôt possible pour laisser suffisamment de temps à la consultation et permettre la mise en application sans délai de ces modifications tant attendues.

Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie

La Sun Life est une entreprise canadienne constituée en 1865. Elle a entrepris ses opérations au Canada en 1871 et a pénétré le marché de la Grande-Bretagne en 1893 et celui des Etats-Unis en 1895. Aujourd'hui, ses opérations sont concentrées dans quatre territoires principaux : le Canada, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Irlande ainsi que Hong Kong et les Philippines, pays offrant de vastes possibilités de commercialisation de produits financiers.

Avec un actif de plus de 14 milliards de dollars auquel s'ajoutent des éléments d'actif de près de 12 milliards de dollars gérés pour le compte de tiers, et un portefeuille d'assurance-vie de 113 milliards de dollars, la Sun Life est l'une des sociétés d'assurance-vie les plus importantes du monde.

La Sun Life est devenue une société d'assurance-vie à forme mutuelle par suite de l'adoption en 1957 d'une loi permettant aux sociétés par actions de se transformer en sociétés à forme mutuelle en rachetant leurs actions en circulation. Cette législation avait pour objet d'empêcher les compagnies canadiennes d'assurance-vie, comme la Sun Life, de passer sous contrôle étranger. Le programme de mutualisation a été achevé en 1962 et la Sun Life est, aujourd'hui, la propriété exclusive de ses 850 000 titulaires de contrat avec participation.

Les Canadiens appuient depuis longtemps cette forme de propriété d'établissements financiers, comme en témoignent la croissance et la prospérité des coopératives de crédit, des caisses populaires et des sociétés de secours mutuels, ainsi que des sociétés d'assurance à forme mutuelle. Les statistiques de l'ACCAP pour 1983 indiquent que des 147 compagnies d'assurance-vie opérant au Canada, le tiers était à forme mutuelle et le

reste, des sociétés par actions. Néanmoins, 60% des primes totales étaient versées, cette année-là, aux sociétés à forme mutuelle. Une large part de la population canadienne reconnaît l'excellente réputation des compagnies d'assurance-vie à forme mutuelle en matière de gestion financière et de croissance au profit des titulaires de contrat.

La Sun Life compte quelque cinq millions de titulaires de contrats individuels et détenteurs de certificats d'assurance collective dans le monde, dont plus de la moitié se trouve au Canada. En effet, plus d'un Canadien sur dix est couvert par un contrat de la Sun Life.

Au Canada, la Sun Life offre une variété de produits d'assurance-vie, d'assurance-maladie et de rentes. Nous avons deux filiales canadiennes dont les activités sont liées à l'assurance; l'une offre des services de gestion de placements se rapportant à des contrats collectifs de rente importants, à des régimes d'assurance maladie et accident et à d'autres régimes de prévoyance, et l'autre offre des services administratifs, notamment, des services de gestion, d'actuariat et de règlements relatifs à des régimes d'assurance-maladie et à d'autres régimes de prévoyance. Nous possédons également une filiale de gestion de biens immobiliers dont les services se rapportent aux immeubles qui appartiennent à la Compagnie.

Aux Etats-Unis, la Sun Life compte, outre les opérations de la société mère, un certain nombre de filiales. La Sun Life of Canada (U.S.) offre des contrats individuels de rente à prestations garanties ou variables, des contrats d'assurance Vie Universelle et des contrats de rente collectifs. Une autre filiale se consacre à la vente de contrats de rente à prestations variables et de parts de fonds communs de placement aux Etats-Unis; en outre, elle offre des services de gestion de placements et des services administratifs. Une troisième vend des contrats de rente d'invalidité et offre des services de gestion, de règlements et d'actuariat relatifs à des régimes de retraite, d'assurance-maladie et de prévoyance aux Etats-Unis. Une autre se consacre à la vente, dans l'Etat de New York, de contrats de rente à prestations variables, individuels et collectifs. La Massachusetts Financial Services Company, troisième en importance et la plus ancienne société de gestion de fonds mutuels des Etats-Unis, dont la Sun Life a fait l'acquisition en 1982, assure la gestion de fonds communs de placement et de divers fonds pour le compte de tiers, y compris des caisses de retraite. Elle se consacre également à la vente de parts de fonds communs de placement, de contrats de rente à prestations garanties ou variables et de contrats d'assurance Vie Universelle.

En Grande-Bretagne et en Irlande, la Sun Life dirige, outre les activités de la société mère, une filiale, la Sun Life of Canada (U.K.), qui commercialise des contrats d'assurance-vie et de rentes individuelles liés à des placements.

L'Annexe I de notre mémoire indique les liens existant entre les diverses sociétés de la Sun Life.

Nos succursales d'assurance-vie aux Philippines et à Hong Kong exercent des activités de plus en plus importantes et se trouvent dans une position avantageuse pour assurer l'expansion de nos opérations dans la région du Pacifique.

Sujets de préoccupation pour la Sun Life

L'ACCAP, au nom de l'industrie canadienne de l'assurance-vie, a présenté un dossier contenant des observations et des recommandations relativement aux propositions avancées par le gouvernement. La Sun Life appuie ces recommandations et vous invite vivement à les prendre en considération.

Par ailleurs, la Sun Life, une des plus grandes sociétés d'assurance-vie à forme mutuelle du Canada, exerçant d'importantes activités à l'échelle internationale, a ses propres préoccupations touchant certaines des propositions du gouvernement. Nous souhaitons donc présenter nos commentaires et recommandations sur les sujets suivants :

1. Limite d'investissement dans les filiales
2. Filiales par actions de compagnies d'assurance-vie
3. Application de la Loi sur les banques aux compagnies canadiennes d'assurance-vie
4. Exigence, pour une société mutuelle, de partager les intérêts de la société de portefeuille financière dont elle est propriétaire
5. Statut de résidence
6. Transactions intéressées
7. Cumul des sièges d'administrateurs
8. Elargissement des attributions
9. Limites proposées quant au portefeuille de placements
10. Placements privés et crédit commercial

1 Limite d'investissement dans les filiales

Nous recommandons qu'il soit permis aux compagnies d'assurance-vie d'investir dans les filiales jusqu'à 15 pour cent de l'actif; d'autres placements pourraient être autorisés à la discrétion du Surintendant des assurances. Cette restriction ne devrait pas s'appliquer aux filiales créées dans le but d'exercer des activités dans lesquelles la société mère pourrait s'engager directement. La détermination des placements dans les filiales en excédent de cette limite ainsi que le montant maximal des capitaux pouvant être investis dans une filiale, devraient être laissés à la discrétion du Surintendant.

Le supplément technique propose que la proportion de l'actif pouvant être investi dans les filiales soit fixée à 5 pour cent. En outre, il est proposé un maximum de 2 pour cent par filiale. La Sun Life s'oppose à ces limites qu'elle juge trop peu élevées.

Compte tenu des propositions énoncées dans le document d'étude, la Sun Life, un des établissements financiers les plus importants et solides du Canada, devrait limiter la somme totale de ses investissements dans les filiales à 500 millions de dollars, et elle ne pourrait investir plus de 200 millions de dollars dans une filiale en particulier. Les prix pratiqués sur le marché des établissements financiers au Canada démontrent que l'acquisition d'intérêts majoritaires dans des compagnies qui nous intéresseraient, sans parler d'une acquisition intégrale, nécessiterait des capitaux beaucoup plus élevés que 200 millions de dollars. L'objectif qui consiste à offrir des services diversifiés et équilibrés par l'intermédiaire d'un certain nombre d'établissements financiers chapeautés par une société de portefeuille financière serait alors difficilement réalisable.

L'expérience que nous avons acquise en matière de filiales indique qu'un tel investissement ne se limite pas nécessairement au prix d'acquisition. Des capitaux supplémentaires peuvent être nécessaires pour assurer le succès et la croissance des filiales.

Nous voudrions également attirer votre attention sur le fait que ces restrictions touchent le plus les compagnies mutuelles puisque celles-ci ne peuvent diversifier leurs services que par l'acquisition de filiales, alors que les sociétés par actions peuvent réaliser cet objectif en faisant partie d'un conglomérat financier.

La Sun Life détient, à l'étranger, deux filiales qui exercent le genre d'activités que nous sommes habilités à accomplir directement au titre des dispositions actuelles de la loi canadienne. Elles ont été établies en conformité avec les lois des pays où nous opérons et représentent un investissement important de la part de la Sun Life.

Nous considérons que les filiales ayant pour objet d'exercer des activités que la société mère pourrait assumer directement ne devraient être assujetties à aucune limite. Pour ce qui est des autres filiales, la détermination de la limite applicable à chacune d'elles serait laissée à la discrétion du Surintendant, compte tenu de la solidité de l'investisseur et du bien-fondé de l'investissement.

2 Filiales par actions de compagnies d'assurance-vie

Nous recommandons que les compagnies mutuelles d'assurance-vie soient autorisées à créer leurs propres filiales d'assurance-vie par actions pour jouir d'une plus grande souplesse sur le plan régional, pour se procurer les fonds supplémentaires nécessaires au financement des activités commerciales de ces filiales et pour commercialiser des produits particuliers.

La Sun Life détient déjà, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, des filiales d'assurance-vie par actions. Nous supposons que les propositions énoncées dans le document d'étude ne sont pas destinées à restreindre la liberté dont nous bénéficions pour structurer notre organisation à l'extérieur du Canada, en respectant la législation des pays hôtes.

Dans le document d'étude, le gouvernement propose qu'au Canada la société de portefeuille financière puisse compter parmi ses filiales une compagnie d'assurance Vie et Maladie. Nous recommandons que cette disposition puisse s'appliquer également aux compagnies mutuelles d'assurance-vie.

Cet arrangement présenterait, pour la Sun Life, le principal avantage suivant : elle aurait la liberté de créer, sur le plan régional, une société disposant de ses propres gestionnaires, produits, services et techniques de commercialisation pour répondre aux besoins des clients de la région. La constitution d'une société par actions faciliterait l'obtention des capitaux nécessaires à une telle entreprise et favoriserait la participation

d'investisseurs locaux. Enfin, nous pourrions désirer créer une telle entreprise au Canada, sur une base régionale ou nationale, dans le but de nous spécialiser dans des produits d'assurance Vie et Maladie et de rentes bien particuliers.

Nous ne voyons pas en quoi dénier ce droit aux sociétés mutuelles servirait les intérêts du public.

3 Application de la Loi sur les banques aux compagnies canadiennes d'assurance-vie

Nous recommandons que la Loi sur les banques soit modifiée de façon à permettre aux compagnies canadiennes d'assurance-vie qui exercent des activités à l'étranger de tirer pleinement avantage, au Canada, des propositions touchant la diversification.

La Sun Life partage les préoccupations de l'ACCAP en ce qui a trait aux problèmes que posent, pour les compagnies d'assurance-vie canadiennes et étrangères, certaines dispositions de la Loi sur les banques, dans le contexte des propositions énoncées par le gouvernement dans le document d'étude.

Un exemple pourrait mieux illustrer ce problème : si la Sun Life créait à l'étranger une filiale répondant à la définition de "banque étrangère", puis constituait au Canada, compte tenu des propositions énoncées dans le document d'étude, une société de portefeuille financière dans le but d'établir des établissements financiers affiliés comme filiales, cette société ne serait pas autorisée à détenir une banque de l'Annexe C ni une société de fiducie effectuant des opérations bancaires. Ainsi, nous serions dans l'impossibilité, d'une part, de diversifier nos opérations conformément aux propositions du gouvernement et, d'autre part, d'exercer directement les prérogatives attribuées à une banque ou une société de fiducie. Nous supposons que cette conséquence n'est pas voulue par les autorités.

Nous demandons donc que cette question soit examinée sans délai et que la Loi sur les banques soit amendée en même temps que les lois touchées par le document d'étude, de manière à éviter qu'une compagnie canadienne d'assurance-vie, en raison des opérations légitimes qu'elle effectue à l'étranger, ne soit empêchée d'exercer au Canada les activités jugées acceptables d'après les propositions énoncées dans le document d'étude.

4 Exigence, pour une société mutuelle, de partager les intérêts de la société de portefeuille financière dont elle est propriétaire

Nous recommandons que les compagnies mutuelles d'assurance-vie puissent détenir en exclusivité leurs sociétés de portefeuille financières en aval plutôt que d'être tenues d'émettre des actions de ces sociétés à l'intention du public.

Le gouvernement avance l'idée, dans le supplément technique, que l'on puisse exiger des filiales détenues en aval par les mutuelles, ou des sociétés de portefeuille financières appartenant à ces dernières, qu'elles cèdent une certaine proportion de leurs actions au public. La Sun Life appuie la proposition aux termes de laquelle les filiales en aval et les sociétés de portefeuille financières des mutuelles seraient autorisées à faire appel à des investisseurs de l'extérieur. Nous recommandons toutefois que cela se fasse sur une base facultative, et non obligatoire, car nous ne voyons pas en quoi l'obligation pour les entreprises d'émettre des actions peut servir les intérêts du public. Cette proposition n'a pas pour effet d'accroître la solvabilité de la compagnie mutuelle d'assurance ni la protection des consommateurs; en fait, elle peut diminuer les droits des titulaires de contrat avec participation en amoindrissant la valeur de leurs titres de propriété sur la société de portefeuille financière et les filiales financières réglementées.

5 Statut de résidence

La Sun Life accueille favorablement la règle proposée dans le supplément technique établissant qu'"une mutuelle canadienne d'assurance-vie serait considérée comme résidente, peu importe la résidence de la majorité de ses détenteurs de polices, si son conseil d'administration était composé pour au moins 75 pour cent de citoyens canadiens résidant normalement au Canada".

La Sun Life demande, depuis plusieurs années, un tel énoncé sur la détermination du statut de résidence et nous sommes très heureux que le gouvernement se propose de lui donner force de loi. Nous ne voyons aucun obstacle à la limite proposée de 75 pour cent. Nous sommes disposés à accepter toute proportion

avoisinant 75 pour cent. Actuellement, la Sun Life compte 17 administrateurs, dont 15 sont des citoyens canadiens résidant au Canada.

6 Transactions interéssées

Nous craignons fortement que la proposition du gouvernement d'interdire complètement les transactions intéressées entre sociétés affiliées financières et non financières n'entrave sérieusement la bonne marche des activités commerciales et ne nuise à l'objectif qui consiste à offrir aux consommateurs des services efficaces. Nous sommes d'avis que les quelques exceptions envisagées sont inadéquates et pourraient difficilement être mises en pratique. Nous recommandons que les transactions intéressées considérées comme inoffensives soient autorisées, mais que la loi prévoie des restrictions pour certaines activités indésirables.

Nous appréhendons que les établissements financiers distincts chapeautés par la même société de portefeuille financière ne puissent, en raison de l'application de restrictions trop rigoureuses en ce qui touche les transactions intéressées, combiner leurs efforts en vue de la réalisation de leurs objectifs d'efficacité, d'innovation et de commodité. Si l'interdiction totale des transactions intéressées devait empêcher l'interaction constructive entre les sociétés, interaction qui pourrait normalement mener à une amélioration de la qualité des produits et des services, le consommateur se trouverait privé de l'avantage que peut procurer, dans le cadre d'une société de portefeuille financière, la mise en commun des ressources de différents types d'établissements financiers. L'imposition de telles restrictions présente un danger réel, du fait qu'elle pourrait conduire à une réglementation excessive susceptible de décourager sérieusement toute entreprise de diversifier ses activités par la création d'une société de portefeuille financière.

Selon nous, les problèmes qui pourraient résulter de l'adoption de la proposition gouvernementale touchent principalement deux types de transactions :

a) **transactions entre sociétés financières affiliées réglementées, appartenant à la même société de portefeuille financière :**

La Sun Life appuie fermement la position adoptée dans le document d'étude, selon laquelle il importe de promouvoir "la concurrence, l'innovation et l'efficacité" et d'accroître "la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur". Les objectifs d'innovation et d'efficacité peuvent être atteints dans la mesure où les établissements financiers ont la faculté de combiner leurs efforts et de travailler ensemble de manière créative. Parallèlement, les sociétés affiliées ne peuvent offrir des services concurrentiels aux particuliers et aux entreprises que si elles sont en position de contenir leurs coûts au moyen du partage des ressources.

b) **transactions entre les établissements financiers réglementés appartenant à une société de portefeuille financière et les autres filiales détenues directement par une société mutuelle d'assurance-vie :**

Les autorités proposent, en ce qui a trait aux sociétés mutuelles d'assurance-vie, d'interdire les transactions entre les filiales financières d'une société de portefeuille financière et les autres filiales de la société mère. Nous croyons que pour être en mesure d'offrir des programmes intégrés de services financiers, les filiales devront avoir la possibilité de coordonner l'ensemble de leurs activités. Ce travail de coordination pourrait porter, entre autres, sur les services de planification, de marketing, de gestion, d'administration, d'informatique ou de conseils en matière de placements qui pourraient être offerts aux filiales financières appartenant à la société de portefeuille financière par les autres filiales de la société mère.

Des exemples de transactions entre filiales sont donnés à l'Annexe II.

En résumé, si les filiales de services non financières de la société mère étaient autorisées à traiter avec la société de portefeuille financière et avec les filiales financières, l'efficacité, la rentabilité et les avantages que présentent les services offerts au consommateur s'en trouveraient généralement accrus. Les transactions jugées inadéquates devraient être expressément interdites et des mécanismes de surveillance appropriés devraient être mis en place. Nous proposons que d'autres solutions soient apportées aux problèmes visés par les restrictions : par exemple, renforcement des pouvoirs des organes de réglementation, exercice d'une surveillance étroite, vérifications périodiques et complètes, sanctions plus sévères pour les contrevenants.

7 Cumul des sièges d'administrateurs

La Sun Life appuie, dans l'ensemble, les propositions énoncées dans le supplément technique relatives au rôle des administrateurs d'établissements financiers, mais nous faisons des réserves sur celles qui touchent l'interdiction des cumuls de sièges d'administrateurs.

a) Etablissements affiliés

L'application de la proposition limitant à 25 pour cent les administrateurs d'une entreprise, au sein d'un groupe chapeauté par une société de portefeuille financière, qui puissent siéger au conseil d'une autre entreprise du groupe, priverait les établissements financiers de l'appui de personnes compétentes. En outre – et point plus important – cette proposition semble en contradiction avec les intentions sous-jacentes des réformes proposées.

La formule de la société de portefeuille financière est présentée comme un moyen – en fait, le seul moyen – pour une compagnie d'assurance-vie d'élargir ses attributions. Les restrictions touchant le cumul des sièges d'administrateurs ne cadrent pas avec une telle formule puisqu'elles semblent plutôt laisser supposer la constitution d'un certain nombre d'entreprises semi-autonomes.

La notion suggérée de "responsabilité envers un groupe de sociétés", que nous appuyons, semble ne pas concorder avec les restrictions se rapportant au cumul des sièges d'administrateurs. En réalité, la création d'une telle responsabilité semble commander un haut degré de cumul entre les membres des divers conseils d'administration d'un même groupe de sociétés. La cohésion plutôt que la dispersion favoriserait la mise en application de la notion de responsabilité collective.

Ces concepts se rapportent évidemment à une compagnie d'assurance-vie se prévalant de la formule de la société de portefeuille financière dans le but premier d'élargir ses attributions par l'acquisition intégrale de filiales. Différents principes pourraient s'appliquer au groupe comprenant des entreprises qui comptent une proportion importante d'actionnaires minoritaires. Le supplément technique reconnaît cette distinction relativement à la notion de responsabilité envers un groupe de sociétés.

b) Etablissements non affiliés, non liés

Le supplément technique propose d'interdire tout cumul de sièges d'administrateurs qui touche les établissements financiers qui ne sont ni affiliés, ni liés. Cette interdiction complète, si elle était mise en application, perturberait considérablement la gestion d'un grand nombre d'établissements financiers du Canada. Dans le cas de la Sun Life, dix de nos dix-sept administrateurs siègent également au conseil d'administration de banques et deux autres siègent au conseil de sociétés de fiducie.

Le supplément technique indique qu'une interdiction du même genre s'applique actuellement aux administrateurs des banques à charte, qui, cependant, ne sont pas empêchés de faire partie du conseil d'administration de compagnies d'assurance. Nous considérons que, les opérations des banques et celles des compagnies d'assurance étant assez différentes, les cumuls de sièges d'administrateurs ne représentent pas un conflit d'intérêts nuisible. Du reste, les inconvénients présentés par la réduction de l'éventail des experts en gestion financière seraient plus grands que les avantages qu'offrirait, de l'avis des autorités, l'interdiction complète des cumuls de sièges d'administrateurs.

Le document d'étude propose le renforcement des règlements visant à interdire les transactions intéressées et toutes situations de conflits d'intérêts, notamment celles attribuables aux activités des administrateurs des établissements financiers. La Sun Life appuie l'application stricte de directives sur les conflits d'intérêts et l'interdiction de certaines transactions intéressées. Toutefois, nous considérons l'interdiction proposée des cumuls de sièges d'administrateurs comme une mesure inutile et perturbatrice.

8 Elargissement des attributions

Nous recommandons que les attributions des compagnies d'assurance-vie soient élargies pour qu'elles puissent s'adonner à certaines activités qui touchent de près leurs opérations actuelles.

La Sun Life appuie fermement la proposition de l'ACCAP voulant que les compagnies puissent élargir leurs attributions dans certains secteurs touchant de près l'assurance Vie et Maladie et les rentes. Nous constatons que les sociétés de fiducie et les banques se sont vues accorder un grand nombre de ces attributions.

Le point qui présente le plus grand intérêt pour la Sun Life est le pouvoir d'agir directement en qualité de

fiduciaire gestionnaire dans les domaines spécifiques suivants : régimes de retraite, régimes d'épargne et contrats d'assurance, ainsi que le pouvoir de conserver en fidéicommis les sommes payables au décès des assurés. Il serait bien plus efficace d'offrir ces services comme complément de nos activités plutôt que de créer dans ce but une société de fiducie distincte.

L'élargissement limité de nos attributions constituerait, dans certains cas, le meilleur moyen pour le consommateur d'obtenir des services financiers complets puisqu'il ne serait pas obligé de s'adresser à différentes compagnies. Nous croyons que cette option devrait être offerte au consommateur. De plus, nous croyons que, ces attributions étant limitées, elles ne devraient pas être difficiles à réglementer.

9 Limites proposées quant au portefeuille de placements

Nous appuyons les propositions gouvernementales qui, dans le but d'assurer une gestion prudente, visent, en matière de placements, à appliquer des limites établies en fonction de la nature du passif et des excédents d'une société et non d'après l'actif total qu'elle détient.

La Sun Life est d'accord avec le principe selon lequel le type de placements qu'une société est autorisée à effectuer devrait être fonction de la nature des éléments constituant son passif. La répartition du passif en trois éléments – excédents non affectés, provisions relatives aux contrats d'assurance-vie avec participation et provisions relatives aux contrats d'assurance-vie sans participation – telle qu'elle est établie dans le supplément technique, est conforme à ce principe; les limites fixées sur la seule base de pourcentages de l'actif ne le sont pas.

Bien que le principe général énoncé dans le supplément technique soit acceptable, nous espérons que se poursuive la consultation pour déterminer les divers éléments de passif à prendre en considération, ainsi que pour répartir l'actif de façon appropriée et pour fixer les pourcentages autorisés.

10 Placements privés et crédit commercial

Nous recommandons que les compagnies d'assurance-vie puissent continuer d'effectuer directement des placements privés, comme elles sont autorisées à le faire maintenant, et que ces opérations ne soient pas assimilées aux activités de prêt commercial assujetties à la Loi sur les banques.

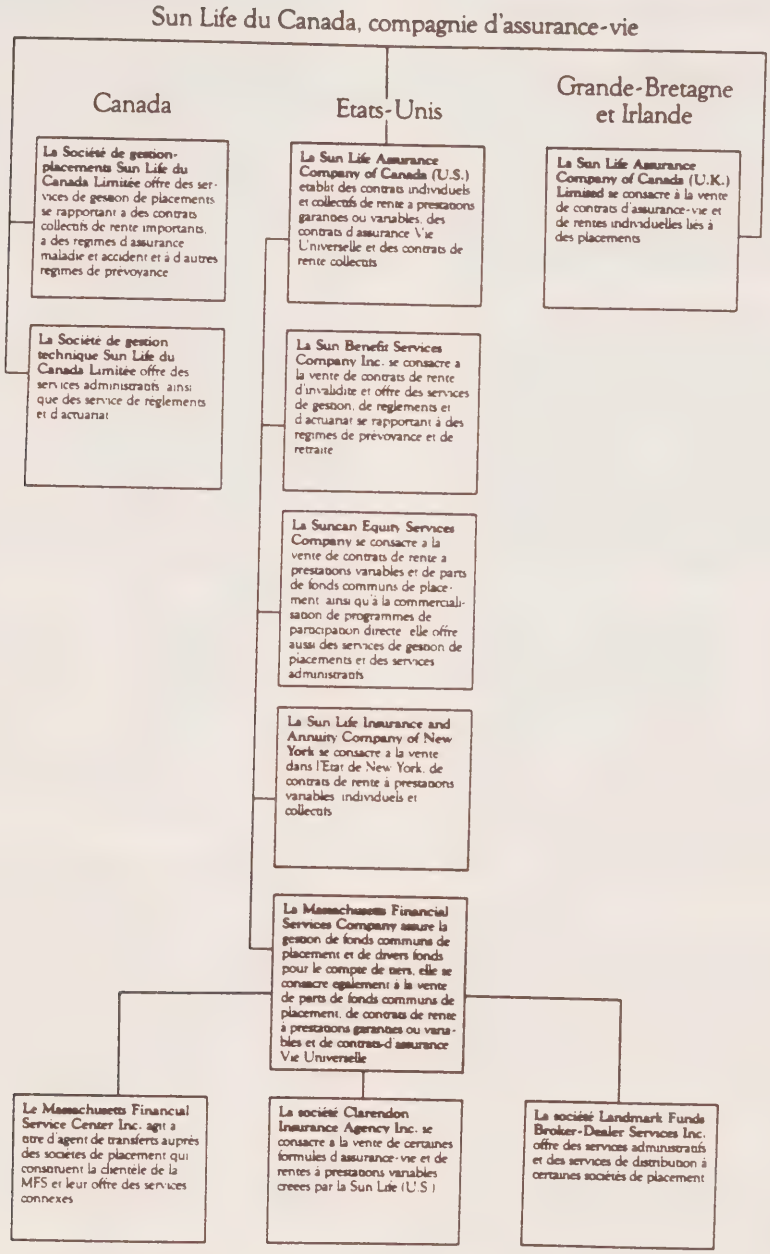
Les placements privés consistent en des offres de titres qui sont exemptés de la production d'un prospectus. Les placements privés portent principalement sur des titres offerts par des petites et moyennes entreprises qui sont achetés par moins de dix entreprises. La production du prospectus est considérée inutile étant donné le caractère averti et la solidité financière de l'acheteur. Les placements privés constituent, pour les petites entreprises, une méthode de financement relativement simple et rapide.

On estime que les placements privés comptent pour 44 pour cent des 56 milliards de dollars réunis au Canada par les entreprises entre 1976 et 1982. La Sun Life a joué un rôle considérable dans cette importante et constante source de financement à long terme pour les

Les placements privés jouent également un rôle crucial dans la réalisation de l'équilibre entre l'actif et le passif. Le gouvernement semble vouloir considérer certains des placements privés effectués actuellement par les compagnies d'assurance-vie comme des prêts commerciaux; ceux-ci ne pourraient donc plus s'inscrire dans notre portefeuille de placements. Ces placements privés devraient alors être effectués par l'intermédiaire d'une banque de l'Annexe C. Dans l'hypothèse de l'interdiction totale des transactions intéressés, ils ne pourraient être utilisés pour équilibrer le passif d'une compagnie d'assurance liée.

Nous ne voyons pas le bien-fondé de cette proposition. Changer sans nécessité une méthode efficace, et pratiquée depuis longtemps, de financement à long terme pour les sociétés canadiennes, qui, parallèlement, s'est avérée un élément important de la saine gestion financière des compagnies d'assurance-vie, ne présente aucun avantage.

Annexe I:
Organigramme de la Sun Life et ses filiales



Nota Les sociétés de la Sun Life possèdent également un certain nombre d'autres filiales qui assurent la gestion de biens immobiliers et de fonds de placement

Annexe II: Exemples des conséquences de l'interdiction totale des transactions intéressées

a) Transactions entre sociétés financières affiliées réglementées

Une société de fiducie fournissant des services de fiducie de base aux titulaires de contrats de rente de retraite établis par une compagnie d'assurance-vie affiliée constituerait un exemple de transaction intéressée avantageuse. Du point de vue du client, il y aurait en effet discontinuité dans le service s'il lui fallait prendre des arrangements distincts avec une société de fiducie non affiliée.

De même, il pourrait être avantageux qu'une compagnie d'assurance-vie procure au client les moyens de souscrire une rente avec les économies qu'il a accumulées dans une banque de l'Annexe C ou dans une société de fiducie affiliée. Si ce type de transaction était autorisé, le client pourrait, en optant pour une telle combinaison de services, réaliser une économie et bénéficier d'une plus grande commodité, puisque la tenue des dossiers serait simplifiée et les frais de gestion, moins élevés.

Les relations entre la Sun Life et sa filiale canadienne de gestion des placements, la SUNIMCO, constituent un autre exemple pertinent. Si elle devait être considérée comme un établissement financier réglementé relevant d'une société de portefeuille financière, la SUNIMCO, reconnue pour sa compétence en matière de gestion de caisses de retraite au Canada, ne pourrait mettre son expérience au service des clients de la Sun Life ou d'une société de fiducie qui serait la filiale de celle-ci.

Si la Sun Life, comme on l'envisage dans le document d'étude, voulait constituer une société de prêt hypothécaire relevant de la société de portefeuille financière, cette société de prêt ne pourrait obtenir des fonds hypothécaires de la Sun Life en vue de leur placement. Cette rupture dans le processus visant à assurer le placement judicieux des dépôts des clients se ferait au détriment de tous.

Enfin, si certains types de placements privés pouvant actuellement être effectués par une compagnie d'assurance-vie étaient assimilés à des opérations de prêt commercial devant être réalisées par l'intermédiaire d'une banque de l'Annexe C, il ne serait pas possible de les transférer à la Sun Life ou à l'une de ses filiales financières, ce qui nuirait à l'objectif de mieux servir les intérêts de la clientèle.

b) Transactions entre les filiales d'une société de portefeuille financière et les autres filiales détenues directement par une société mutuelle d'assurance-vie

La Massachusetts Financial Services (MFS), société américaine de grande renommée spécialisée dans les services de conseils en matière de placements et dans la gestion des fonds, appartient à la Sun Life. Elle ne pourrait toutefois mettre sa compétence au service des titulaires de contrats de rente établis au Canada par la Sun Life ou par toute société de fiducie qui serait la filiale de cette dernière.

Par ailleurs, la Sun Life pourrait bien vouloir être propriétaire d'une société de portefeuille financière ayant des filiales financières au Canada et, en même temps, posséder une ou plusieurs filiales non financières offrant des services de vente au détail, d'information aux consommateurs, de publicité et de promotion ainsi que de traitement des données, y compris la présentation de rapports consolidés aux clients. Nous proposons que ces services puissent être offerts aux filiales financières.

Au Canada, la Sun Life possède une filiale de gestion de biens immobiliers. Aux termes des propositions actuelles, une société de portefeuille financière ne serait pas autorisée à détenir une filiale de ce type, et notre filiale de gestion de biens immobiliers n'aurait pas la possibilité d'offrir ses services aux filiales financières réglementées susceptibles d'investir dans le secteur immobilier.

L'interdiction des transactions donnant lieu au transfert de biens immobiliers ne devrait pas être générale; elle ne devrait s'appliquer qu'aux opérations considérées comme hasardeuses. Il ne faudrait pas qu'elle empêche le partage, entre établissements financiers affiliés, des bénéfices réalisés sur les placements immobiliers et permettant d'offrir aux clients des taux de rendement intéressants. L'investissement de la Sun Life dans le Centre Rideau à Ottawa constitue un exemple de situation où notre participation aurait pu être plus importante si les sociétés affiliées avaient été habilitées à prendre part à l'opération.

APPENDICE "FNCE-67"

La Compagnie
d'Assurance-Vie
Manufacturers

Réponse de

LA COMPAGNIE
D'ASSURANCE-VIE
MANUFACTURERS à

"La réglementation des
institutions financières
du Canada:
propositions à considérer"

Août 1985

Table des matières

I. La Manufacturers

II. Introduction

III. Résumé

IV. Maintien et amélioration de la réglementation

V. La stabilité et la solidité grâce à la diversification

La diversification des mutuelles

1. Financement
Pourcentage de l'actif pouvant être investi aux fins de diversification
Filiales établies dans le domaine de base
Accès aux capitaux externes

2. Champ opérationnel
Entreprises auxiliaires
Filiales spécialisées
Prêts commerciaux

3. Structure
Filiales
Sociétés de portefeuille

VI. Une perspective internationale

1. Limitation de la réglementation au Canada
2. Les effets de la réglementation canadienne sur les opérations à l'étranger
3. Expansion internationale
4. L'assurance-vie, un modèle pour le libre-échange dans le secteur des services
5. Réciprocité

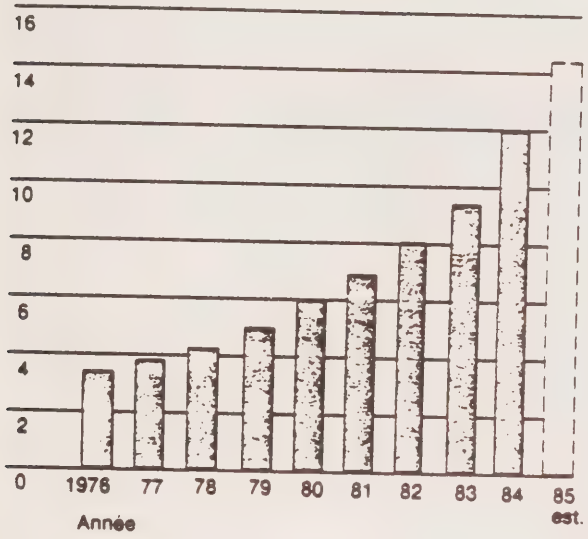
VII. Statut de résidence des compagnies mutuelles d'assurance-vie canadiennes

VIII. Conclusion

La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers

Actif total

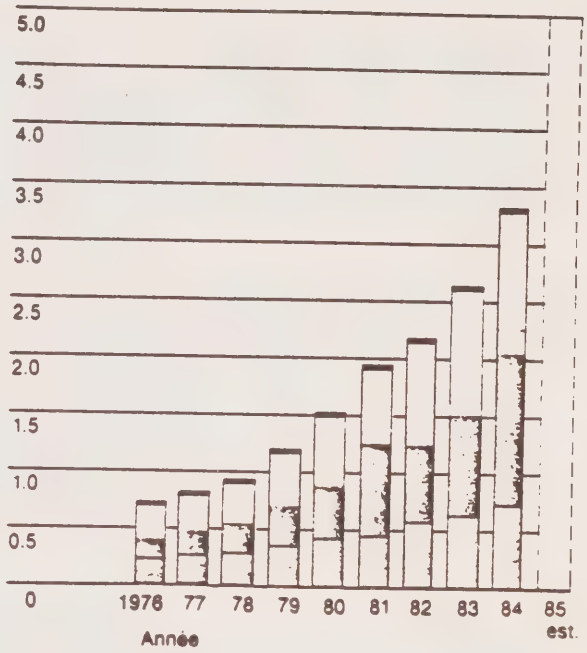
(en milliards de dollars)



Avec un actif dépassant 14 milliards de dollars à l'échelle mondiale, La Manufacturers est la plus importante compagnie d'assurance-vie du Canada.

Revenus

(en milliards de dollars)



Primes d'assurance

Primes de rentes

Revenus de placements nets

Primes des fonds distincts

Autres revenus

On estime qu'en 1985, les revenus s'élèveront à 5 milliards de dollars.

I. La Manufacturers

La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers est établie depuis longtemps sur le marché canadien des services financiers, puisqu'elle a fait ses débuts en 1887, sous la présidence de Sir John A. Macdonald. Elle est, à l'heure actuelle, la compagnie d'assurance-vie la plus importante du pays, avec un actif mondial de plus de 14 milliards de dollars. En ce qui concerne les revenus de primes, elle se classe au huitième rang en Amérique du Nord.

Dès ses débuts, notre compagnie a pris rapidement de l'essor, comme en témoigne notre expansion internationale. En 1897, nous avons ouvert un bureau à Shanghai. La Manufacturers est actuellement implantée aux États-Unis, au Royaume-Uni, à Hong-Kong, aux Philippines, à Singapour et aux Antilles. Nous avons des assurés dans plus de 60 pays. Nous poursuivons notre expansion internationale et, en juillet 1985, nous avons ouvert officiellement une nouvelle succursale en Indonésie.

Nous sommes une mutuelle d'assurance qui sert deux millions de clients répartis dans le monde entier au moyen d'une vaste gamme de produits comprenant des rentes, des régimes d'assurance-maladie, des régimes de retraite et des services de réassurance. Nous sommes le rétrocessionnaire de réassurance le plus important d'Amérique du Nord.

La compagnie est dirigée par des Canadiens à partir de notre siège social international, à Toronto. La Manufacturers emploie plus de 4,300 personnes à l'échelle mondiale, dont plus de 2,750 exercent leurs fonctions au Canada. Nos activités internationales jouent un rôle important dans l'économie canadienne. C'est parce que nous sommes une entreprise internationale concurrentielle que plus de 1,100 des employés de notre siège social travaillent chez nous. Nous investissons activement dans les pays où nous sommes implantés, comme en témoigne le fait que La Manufacturers est l'un des principaux investisseurs institutionnels canadiens à la Bourse de New York.

La solidité et la stabilité de La Manufacturers se reflètent bien dans la cote qui lui a été décernée par la compagnie A.M. Best (souvent appelée la "Dun & Bradstreet du secteur des assurances"). A.M. Best nous a attribué la cote A+, la plus élevée qui soit accordée à une compagnie. Nous sommes fiers de notre réussite et des services que nous avons rendus à nos assurés.

II. Introduction

La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers se félicite d'avoir l'occasion d'exprimer son opinion au sujet des propositions gouvernementales contenues dans le Livre vert intitulé "La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer" et dans le "Supplément technique". (Ci-après désignés sous l'appelation de "Livre vert".)

La Manufacturers souscrit aux principes fondamentaux énoncés dans le Livre vert qui, à son avis, constitue une base solide à partir de laquelle des décisions rationnelles et prudentes pourront être prises au sujet de l'orientation future des services financiers au Canada. La protection de l'argent du public doit demeurer l'un des principaux objectifs de la réglementation de ce secteur. Il est également essentiel d'assurer des services financiers concurrentiels, novateurs et efficaces pour répondre aux besoins d'une économie dynamique et pleine de vitalité. Nous estimons que l'orientation générale du Livre vert tient compte de ces principes et qu'elle encourage leur application.

Il est dit dans le Livre vert que "le défi consiste à élaborer une approche réglementaire qui favorise, au lieu d'y faire obstacle, l'innovation et l'efficacité de notre secteur financier tout en protégeant le public". Ces deux objectifs sont indissociables; le Livre vert relève ce défi fondamental en proposant une stratégie détaillée et complète visant à mettre en place une réglementation propre à favoriser la croissance et l'expansion de services financiers à la fois solides et souples. Ce sont là des conditions qui assurent la meilleure garantie de solvabilité.

Nous estimons que les propositions contenues dans le Livre vert en vue de la diversification permettront aux institutions financières de répondre aux besoins du marché et créeront au Canada un marché des capitaux diversifié et novateur, caractérisé par une grande variété de formes de propriété, de structures et de services.

Nous avons travaillé en collaboration étroite avec l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, dont nous partageons le point de vue. Nous présentons, dans notre mémoire, des recommandations supplémentaires ou plus précises en tant que mutuelle d'assurance-vie canadienne d'envergure internationale.

Nous présentons, dans le présent mémoire, des suggestions précises quant à la meilleure façon d'appliquer les principes énoncés dans le Livre vert sur les plans indiqués ci-après:

1. Le maintien et l'amélioration de la réglementation en vigueur;

2. La mise en oeuvre des propositions concernant la diversification des compagnies mutuelles d'assurance-vie;

3. L'amélioration de la compétitivité internationale des institutions canadiennes de services financiers;

4. La clarification du statut de résidence des compagnies mutuelles d'assurance-vie sous contrôle canadien.

La Manufacturers tient à partager la vaste expérience qu'elle a acquise au Canada et dans le monde entier en soumettant le présent mémoire.

III. Résumé

La diversification

Les compagnies mutuelles d'assurance-vie (que nous appelons ci-après "compagnies mutuelles" ou "mutuelles") ont apporté une contribution importante à l'industrie canadienne des services financiers. Pour demeurer compétitives, les mutuelles ont besoin de moyens plus étendus sur les plans structurel, opérationnel et financier. Plus précisément, nous estimons que:

- **Au lieu de fixer des plafonds de 5% et de 2%, comme on l'a proposé, il faudrait permettre aux compagnies d'investir dans des filiales au moins 15% de leur actif, si les conditions le permettent. Les plafonds de 5% et de 2% que l'on envisage d'appliquer sont beaucoup trop restrictifs et empêcheraient une véritable diversification des mutuelles dans la plupart des secteurs qui les intéressent;**

- **Pour les opérations telles que l'assurance-vie étrangère qui peuvent être menées aussi bien à partir du siège social que par l'entremise d'une filiale, les plafonds ne devraient pas s'appliquer si la compagnie décide de passer par une filiale;**

- **Les mutuelles doivent pouvoir disposer de capitaux empruntés ou propres réunis au niveau de la compagnie mutuelle mère et de la filiale, et au niveau de la société de portefeuille. Nous croyons possible de structurer la dette et les capitaux propres conformément au principe de la mutualité et de façon à améliorer la solidité de l'organisation;**

- **Les mutuelles ont besoin d'une certaine latitude pour choisir leurs structures sociales et avoir accès à des entreprises dont les services complètent ceux des institutions financières réglementées.**

Les opérations internationales

Les opérations internationales revêtent beaucoup d'importance pour un grand nombre d'institutions financières canadiennes. Elles présentent des avantages pour le Canada, notamment en lui apportant des emplois et des gains financiers et en contribuant à l'implantation d'une industrie des services financiers solide et disposant de moyens perfectionnés. Pour améliorer la compétitivité internationale des mutuelles d'assurance-vie canadiennes, nous recommandons que:

- **La législation permette aux compagnies canadiennes d'exercer, à l'étranger, les pouvoirs accordés par les juridictions étrangères sur les plans commercial et structurel aux compagnies nationales locales.**

- **La législation régissant les compagnies étrangères établies au Canada tienne compte de la possibilité de mesures de représailles.**

La résidence

Nous nous félicitons de la recommandation du Livre vert qui reconnaît que les compagnies mutuelles d'assurance-vie sont canadiennes si leur conseil d'administration est formé en majorité de Canadiens.

La réglementation

Il est essentiel que l'on élabore une réglementation efficace si l'on veut continuer d'assurer la viabilité du secteur des services financiers.

La Manufacturers est pleinement en faveur des mesures visant à empêcher les transactions intéressées susceptibles d'entraîner des abus et de rapporter un avantage personnel à des actionnaires ou des membres de la direction.

Compte tenu de la structure des compagnies mutuelles, nous recommandons que:

- **L'on examine les dispositions concernant les transactions intéressées dans le cas des compagnies mutuelles.**

IV. Maintien et amélioration de la réglementation

Le Livre vert aborde une vaste gamme de problèmes très importants pour le secteur des services financiers. Nous examinerons en détail un certain nombre de questions qui nous intéressent plus particulièrement. Nous savons d'ailleurs que l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes s'est déjà penchée sur plusieurs d'entre elles, et nous estimons qu'elle l'a fait d'une façon très exhaustive que nous approuvons entièrement. C'est notamment le cas en ce qui concerne la réglementation.

De toute évidence, la réglementation revêt une importance primordiale pour la prospérité de notre secteur, et c'est pourquoi le Livre vert lui accorde beaucoup d'attention. La Manufacturers estime que l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a fort bien exprimé l'opinion du secteur de l'assurance-vie à l'égard des propositions contenues dans le Livre vert au sujet de la réglementation, et nous avons entièrement souscrit au mémoire qu'elle a présenté au gouvernement.

Une réglementation vigoureuse protège le consommateur, consolide les marchés financiers en éliminant les compagnies inefficaces ou manquant de capitaux et rend la concurrence plus juste en interdisant l'emploi de méthodes inacceptables. Grâce aux pouvoirs accrus accordés aux organismes de réglementation, à la coordination de la réglementation fédérale, à l'accroissement de la responsabilité des administrateurs et à l'interdiction des pratiques financières donnant lieu à des abus, les compagnies deviendront plus fortes et plus stables.

En ce qui concerne les propositions visant à protéger les consommateurs, La Manufacturers estime qu'il faudrait prêter une attention particulière à celles qui ont pour objet d'empêcher le recours à des méthodes financières donnant lieu à des abus. Elle est entièrement d'accord pour interdire les transactions intéressées qui sont susceptibles de rapporter un avantage personnel aux actionnaires ou aux membres de la direction. Il est bien important de faire la distinction entre les opérations susceptibles de rapporter des avantages personnels et celles qui sont courantes dans le monde des affaires et qui consistent à miser sur la rentabilité de certaines transactions.

La Manufacturers estime que certaines pratiques courantes, telles que le partage de services centralisés entre des institutions affiliées et la réassurance, ne doivent pas être considérées comme des transactions intéressées donnant lieu à des abus. En outre, elle estime que les dispositions relatives aux transactions intéressées sont inapplicables lorsqu'une filiale est la propriété exclusive d'une compagnie.

Le Livre vert laisse entendre que les règles applicables aux transactions comportant un lien de dépendance, dans la mesure où elles s'appliqueraient aux coopératives, devraient être étudiées de plus près. La raison invoquée est que le principal objectif des coopératives financières est de servir leurs propriétaires, c'est-à-dire leurs membres, et qu'il ne semblerait par conséquent pas réaliste de leur appliquer tels quels les règlements relatifs aux transactions intéressées. Les compagnies mutuelles d'assurance-vie sont dans une situation identique. En conséquence, nous recommandons que:

- **L'on examine les dispositions concernant les transactions intéressées dans le cas des compagnies mutuelles.**

Même si la réglementation fait partie intégrante du secteur des services financiers, elle ne peut suffire, à elle seule, à empêcher les imprudences ou la malhonnêteté. Il faut mettre en place un système complexe de contrôles et de contrepoids pour éviter, dans la mesure du possible, le recours à des pratiques inadéquates, imprudentes ou malhonnêtes. La réglementation constitue l'un des principaux éléments de ce système, au même titre que la surveillance, le jeu des forces du marché, l'imputabilité des administrateurs, l'auto-réglementation et l'observation d'un code de conduite.

V. La stabilité et la solidité grâce à la diversification

Les propositions du Livre vert concernant la diversification permettront à l'industrie canadienne des services financiers de poursuivre sa restructuration pour répondre aux exigences de la vie moderne ainsi qu'à la demande, et elles contribueront à créer au Canada un marché des capitaux diversifié et novateur, caractérisé par une grande variété de formes de propriété, de structures et de services.

Nous ne nous attendons pas à ce que toutes les compagnies se forment en conglomérats ou se ruent sur la formule de l'"omni-marché". Certaines continueront à se spécialiser ou à se régionaliser. Le libre établissement de réseaux incitera les distributeurs, notamment les courtiers, à combler les lacunes existant sur le plan des services tant en ce qui concerne les produits offerts que les régions desservies.

Souvent, la diversification est davantage une nécessité qu'un véritable choix. Elle peut être entreprise pour diverses raisons autres que le désir de mettre en place un "omni-marché":

1. Dans le cadre d'une stratégie visant à répartir les possibilités et les risques sur plusieurs marchés spécialisés dans des produits déterminés, régions ou cycles commerciaux;

2. Dans le but d'offrir une gamme de produits à de nouveaux consommateurs en élargissant les réseaux de distribution;

3. Dans le but d'offrir à la clientèle actuelle de la compagnie une gamme de produits plus importante;

4. Pour réaliser des économies d'échelle ou opérer une "synergie" et réduire ainsi les frais d'exploitation.

La diversification entreprise pour les raisons susmentionnées ne peut être qu'avantageuse pour les consommateurs. Elle apportera davantage de stabilité au niveau des compagnies, un choix de produits plus vaste et une meilleure rentabilité.

À la diversification sur le plan de la structure des entreprises s'ajoute celle qui touche la forme de propriété. L'existence de différentes structures de propriété permettra d'éviter la concentration du pouvoir. Il y a actuellement toute une gamme de structures de propriété. Elles vont des compagnies appartenant à des intérêts étrangers ou

privés aux actionnaires majoritaires, en passant par les sociétés à grand nombre d'actionnaires, les mutuelles et les caisses de crédit. La combinaison de structures de propriété variées et de différentes catégories de concurrents, tels que les petites compagnies spécialisées, et les conglomérats, diversifiera et élargira davantage les marchés des capitaux.

Les compagnies n'ont pas toutes choisi ou ne choisiront pas toutes la diversification, mais il est important qu'elles aient la possibilité de le faire. Cette latitude leur permettra de choisir la voie la plus sage compte tenu de leurs atouts et des besoins de la clientèle.

La diversification des mutuelles

Les mutuelles ont joué un rôle important dans l'expansion du secteur des services financiers. Six des 12 principales compagnies d'assurance-vie du Canada sont des mutuelles, et les six autres sont des sociétés à capital-actions. Pour pouvoir continuer à contribuer à l'essor du secteur des services financiers, les mutuelles doivent avoir la possibilité de se diversifier. Il faut leur accorder une marge de manoeuvre suffisante dans les trois domaines suivants:

1. **Financement:** le pourcentage de l'actif qui peut être investi dans des filiales et les possibilités de financement externe;

2. **Champ opérationnel:** le genre d'entreprises dans lesquelles les mutuelles peuvent diversifier leurs opérations;

3. **Structure:** la structure que peut adopter une mutuelle.

On trouvera ci-dessous l'énoncé de nos recommandations en ce qui concerne le financement, le champ opérationnel et la structure des mutuelles.

1. Financement

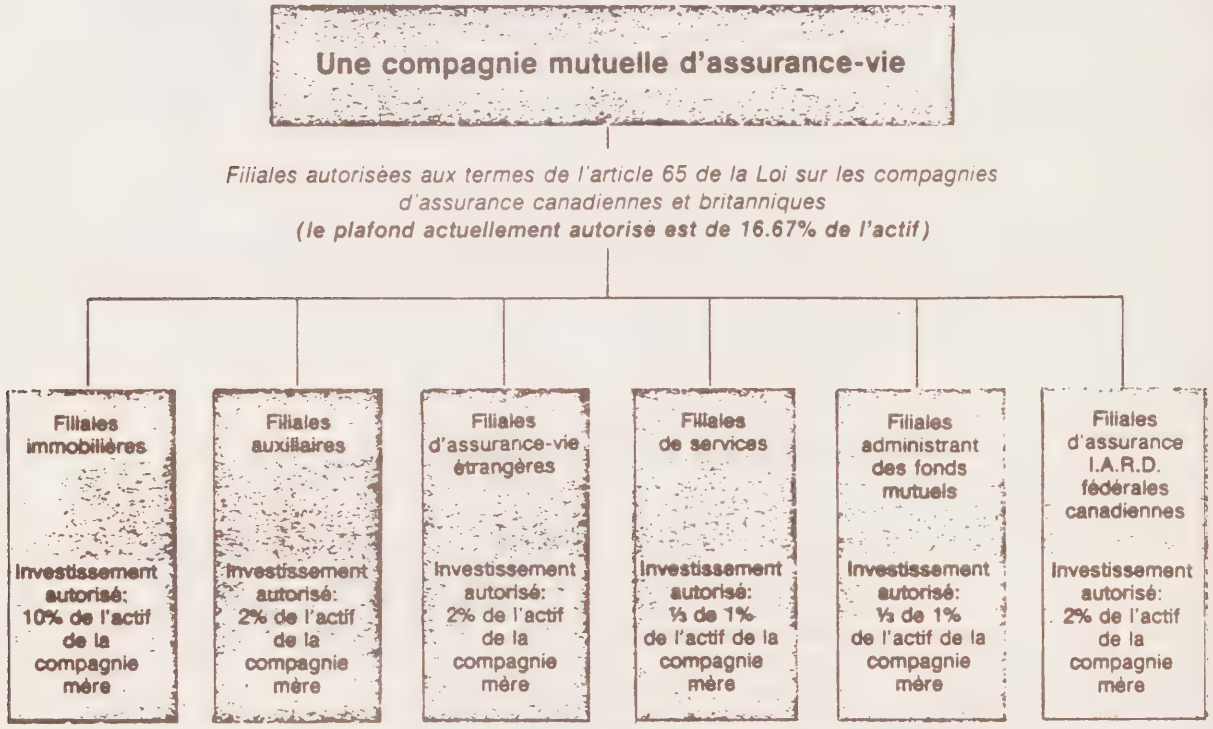
Pourcentage de l'actif pouvant être investi aux fins de diversification

En ce qui concerne le financement, le Livre vert propose de limiter l'investissement aux fins de diversification à 5% de l'actif, une mutuelle ne pouvant pas investir plus de 2% de son avoir dans une même filiale. Ces plafonds empêcheront la diversification et sont beaucoup trop restrictifs. Les limites de 5% et de 2% sont trop restrictives pour les raisons suivantes:

a) Le plafond de 5% proposé est nettement inférieur à la limite de 16.67% actuellement permise. Les compagnies d'assurance-vie peuvent actuellement placer 16.67% de leur actif dans des filiales autorisées en vertu de l'article 65 de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques. Ces filiales comprennent les compagnies d'assurance-vie étrangères, les compagnies d'assurance I.A.R.D., les filiales immobilières, les fonds mutuels et les autres entreprises auxiliaires acceptables. Aucun des assurés d'une compagnie d'assurance-vie assujettie à la réglementation fédérale ni aucun bénéficiaire établi au Canada ou ailleurs n'a jamais perdu un sou parce qu'une compagnie n'a pas pu payer le montant garanti dans la police lors du décès ou à l'échéance du contrat. Il ne semble donc pas nécessaire de limiter davantage le pourcentage de l'actif pouvant être investi.

Le graphique suivant indique comment se répartissent les 16.67% de l'actif pouvant être actuellement investis dans des filiales autorisées:

Filiales autorisées en vertu de la législation actuelle applicable aux compagnies mutuelles d'assurance-vie



b) Les plafonds de 5% et 2% sont bien trop réduits, même pour les grandes mutuelles d'assurance. Par exemple, les dix principales mutuelles ont un actif moyen de 3.9 milliards de dollars. Les plafonds de 5% et de 2% leur permettraient d'affecter 195 millions et 78 millions de dollars, respectivement, aux fins de diversification. Ce ne sont pas de grosses sommes vu le coût des investissements dans des institutions financières. Et nous sommes loin des montants que d'autres intérêts peuvent investir pour prendre le contrôle de différentes entreprises de services financiers.

On trouvera ci-après un aperçu de la valeur marchande du capital-actions de compagnies du secteur des services financiers qui ont fait l'objet d'une acquisition au cours des dernières années:

Acquisitions récentes dans le secteur des services financiers

			Capital-actions ordinaire moyen au prix du marché	
Nom de la compagnie	*Acquéreur*	*Date*	*Pourcentage acquis*	*Valeur totale de la transaction (en millions de $)**
La Compagnie d'hypothèques Canada Permanent	Corporation Genstar Compagnie de services financiers	Juillet 1981	99.6%	$288.0
Trustco Royal Limitée	Corporation financière Trilon	Juillet 1983	42.0%	$252.0
Lonvest Corporation	Émission publique	Juin 1985	35.0%	$225.0
Compagnie National Trust Limitée	Fusion de la Compagnie National Trust Limitée et de la Compagnie de fiducie Victoria et Grey	Juillet 1984	99.0%	$161.0
La Compagnie d'Assurance Fireman's Fund du Canada	Corporation financière Trilon	Septembre 1984	100.0%	$131.0
Compagnie Montréal Trust	Le Groupe Investors Corporation financière Power	Septembre 1972 Janvier 1984	23.6% 9.7%	$ 14.6 $ 13.9

* Valeur à la date d'acquisition.

c) Si une mutuelle ne peut investir que 2% de son actif dans une même filiale, sa participation risque d'être diluée. Cela peut se produire si les capitaux de la filiale en question croissent à un rythme plus rapide que l'actif de la mutuelle mère.

Supposons, par exemple, que La Manufacturers, qui a un actif de 10.8* milliards de dollars, investisse les 2% autorisés, soit 216 millions de dollars, pour acquérir 50% de la compagnie Services financiers XYZ. Compte tenu de sa croissance rapide, cette dernière a besoin de nouveaux capitaux de 200 millions de dollars. La Manufacturers ne peut pas souscrire 50% de la nouvelle émission d'actions à moins que son actif n'ait augmenté dans les mêmes proportions, si bien que nous perdons le contrôle. Au lieu que l'investissement soit limité à 5% et 2% de l'actif, nous recommandons que:

- **Le plafond autorisé pour les investissements aux fins d'une diversification en aval soit porté à 15% au moins, en fonction:**

  - **de l'existence d'excédents suffisants démontrée par le ratio excédent-passif;**

  - **de la nature de l'investissement, car les risques courus en investissant 50 millions de dollars dans une grande entreprise bien établie ne sont pas les mêmes que s'il s'agissait d'une compagnie qui démarre;**

  - **de la nature du reste du portefeuille de placements;**

  - **du fait que la compagnie mutuelle d'assurance-vie contrôle ou non la filiale et qu'en conséquence elle l'administre activement.**

Cette approche offre la marge de manoeuvre que permet actuellement la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques. Un plafond porté à 15% permettrait de tenir compte des conditions dans lesquelles la diversification peut se faire. Les autorités chargées de la réglementation devraient prendre en considération des facteurs tels que l'importance de l'actif et l'excédent de la compagnie acheteuse, d'une part, et de la compagnie cible, d'autre part, ainsi que les avantages présentés par la transaction, pour établir s'il y a lieu de dépasser le plafond fixé. Cela augmentera encore la marge de manoeuvre des mutuelles.

L'adoption d'une loi mettant l'accent sur la règle de prudence incitera davantage le conseil d'administration à assumer sa responsabilité de

*Ce chiffre ne comprend ni l'actif de La Dominion, compagnie d'assurance sur la vie, ni les fonds distincts de La Manufacturers.

veiller à investir judicieusement l'actif de la mutuelle. Nous sommes en faveur de la règle de prudence et considérons également que l'approche quantitative ou fondée sur le concept du placement de portefeuille mérite une attention prioritaire.

Filiales établies dans le domaine de base

Une transaction effectuée dans le "domaine de base" est toute transaction qui peut être exécutée directement par une mutuelle. La loi actuelle permet à La Manufacturers de faire des transactions à l'étranger, dans le domaine de l'assurance-vie et des rentes, par l'intermédiaire d'un réseau de succursales ou d'une filiale étrangère. Ces structures nous permettent de disposer de la marge de manoeuvre dont nous avons besoin pour soutenir la concurrence dans les pays étrangers, sous le régime de la réglementation locale. On peut également faire des transactions immobilières directement ou par l'entremise d'une filiale.

À l'heure actuelle, l'investissement de La Manufacturers dans des filiales étrangères et des filiales immobilières représente moins de 1% de son actif. Toutefois, pour plusieurs raisons, y compris le fait que les dispositions fiscales et administratives deviennent de plus en plus complexes, nous nous attendons à faire un pourcentage de plus en plus important de nos transactions, surtout dans les pays étrangers, par l'entremise de filiales. Nous recommandons que:

- **Les filiales dont les activités peuvent être exercées directement par une mutuelle ne soient pas visées par le plafonnement imposé pour les investissements dans des filiales situées en aval.**

Accès aux capitaux externes

Il faut tenir compte des possibilités de financement externe pour pouvoir établir si le plafond, même de 15%, n'est pas trop restrictif. Jusqu'ici, les compagnies d'assurance mutuelles ne pouvaient pas obtenir directement des capitaux propres. En outre, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques les empêchait de recourir au financement par emprunt. Les mutuelles doivent donc présentement financer leur croissance grâce à des fonds autogénérés. Non seulement cela limite leur expansion, mais ce n'est pas nécessairement au mieux des intérêts des assurés alors qu'il serait possible d'obtenir des fonds de sources extérieures tout en restant dans les limites de la prudence. Les capitaux externes bloqués renforcent la solvabilité des entreprises financières.

Le Livre vert propose que les mutuelles d'assurance-vie aient accès à des capitaux externes grâce à l'émission d'obligations non garanties de second rang. Nous estimons peu souhaitable de les limiter à un

seul instrument financier, et ce, pour deux raisons. Premièrement, l'accès à différentes sources de capitaux fournit aux administrateurs des mutuelles la possibilité de mieux administrer la structure du capital de leur compagnie. Deuxièmement, le marché des instruments de placement évolue rapidement. Les mutuelles doivent par conséquent avoir accès aux capitaux les moins onéreux compte tenu de la situation du marché. Si leur choix est limité, les administrateurs des mutuelles risquent de devoir se contenter d'un instrument de financement peu intéressant qu'il sera impossible de commercialiser sur les marchés de l'avenir. Il est possible de structurer les moyens de financement par le biais de titres d'emprunt et de participation conformément aux principes de la mutualité et de façon à assurer la solidité de la mutuelle mère. Nous recommandons que:

- **Les compagnies mutuelles d'assurance-vie puissent réunir des capitaux à la fois par le biais de titres d'emprunt et de titres de participation. Des actions privilégiées devraient pouvoir être émises, étant donné qu'elles occupent une place de second rang par rapport aux titres d'emprunt.**

  Afin de protéger les intérêts des assurés dans les bénéfices et de préserver la solvabilité de l'institution, nous recommandons que:

  - **les dividendes versés aux actionnaires soient limités par l'application d'un taux fixe ou flottant;**

  - **les dividendes versés aux actionnaires soient calculés en fonction d'un ratio minimum excédent-passif.**

Nous recommandons aussi que:

- **Les capitaux réunis par la compagnie mutuelle d'assurance-vie mère puissent servir à financer directement la diversification, pour autant qu'ils ne soient pas assujettis aux plafonds applicables à l'actif, mais sous réserve que des garanties raisonnables soient prévues.**

Cela nous permettrait, par exemple, de profiter de la cote de solvabilité supérieure de la mutuelle mère pour pouvoir obtenir des fonds à un coût inférieur.

Nous recommandons aussi que:

- **Les compagnies mutuelles d'assurance-vie aient la possibilité d'assurer le financement à différents niveaux de leur organisation et de garantir les dettes de leurs filiales.**

C'est une disposition importante qui permettrait à chacune des filiales, quelle qu'elle soit, d'émettre de nouveaux titres d'emprunt à un taux plus attrayant que la mutuelle mère, si le marché s'y prêtait.

2. Champ opérationnel

Selon les propositions du Livre vert, les sociétés de portefeuille financières ne pourraient détenir que certaines institutions financières réglementées. Les mutuelles auront besoin, en outre, d'une certaine marge de manoeuvre pour exercer leurs activités dans plusieurs secteurs importants.

Entreprises auxiliaires

De nombreuses entreprises exercent des activités qui ne correspondent pas à celles des institutions financières réglementées, mais jouent néanmoins un rôle essentiel sur le plan de la commercialisation, de la production et de la distribution des services financiers. Par exemple, les compagnies de cartes de crédit ou de distribution peuvent constituer des auxiliaires importants pour une institution financière qui cherche à élargir sa gamme de produits et de systèmes de distribution. Nous recommandons que:

- **L'on permette aux compagnies mutuelles d'assurance-vie d'étendre leurs activités aux entreprises auxiliaires en augmentant le nombre de catégories de filiales autorisées ou en élargissant la définition des filiales auxiliaires jugées acceptables.**

Filiales spécialisées

Le Livre vert laisse entendre que les sociétés de portefeuille financières réglementées ne pourraient généralement détenir des intérêts dans une seule institution de chaque catégorie, sauf dans le cas des compagnies régionales. Nous estimons qu'il faudrait également faire une exception pour les compagnies spécialisées. Par exemple, même si La Manufacturers n'offre pas directement d'assurance-invalidité, il peut être plus avantageux pour nous d'acquérir des

intérêts dans une compagnie d'assurance-invalidité que d'élargir nos services internes. Cette filiale spécialisée ne ferait pas concurrence aux autres membres du groupe mais, aux termes des propositions contenues dans le Livre vert, elle n'aurait pas le droit d'appartenir à une société de portefeuille financière. Les filiales créées à des fins fiscales ou dans le but de faciliter les formalités administratives devraient également être considérées comme des filiales spécialisées. Par exemple, aux États-Unis, nous avons créé une filiale pour faire face aux exigences administratives particulièrement lourdes imposées par la Securities and Exchange Commission. Nous recommandons que:

- **Les mutuelles soient autorisées à détenir des intérêts dans plus d'une institution de chaque catégorie, s'il s'agit de compagnies régionales ou spécialisées.**

Prêts commerciaux

Nous souscrivons à la proposition du Livre vert voulant que les compagnies d'assurance-vie disposent, comme les sociétés de fiducie et de prêts, de 5% de l'ensemble de l'actif pour accorder des prêts commerciaux. Il est important d'accroître les capitaux à la disposition de l'entreprise canadienne. Les placements privés et les investissements du même genre nous servent à couvrir le passif de l'assurance-vie et des rentes et ne peuvent être considérés comme des prêts commerciaux. Nous recommandons que:

- **Les placements privés des compagnies d'assurance-vie soient exclus des 5% de l'actif pouvant servir aux prêts commerciaux.**

3. Structure

Filiales

D'après le Livre vert, la diversification devrait se faire au moyen de filiales. L'expansion par l'intermédiaire des filiales devrait permettre d'assurer une réglementation plus efficace. Nous approuvons cette approche. Cette façon d'aborder la diversification nous semble parfaitement réalisable, à la condition que les règles appliquées ne soient pas trop restrictives.

À notre avis, certains aspects des propositions du gouvernement concernant les transactions intéressées sont beaucoup trop limitatifs.

La limite de 1% du total des dépenses ou des revenus proposée pour les transactions entre les institutions affiliées et les compagnies mères vise à empêcher les transactions intéressées illégitimes. Tout plafond fixe, quel qu'il soit, peut néanmoins empêcher les compagnies de réaliser des économies qu'elles sont en droit de faire. La limite de 1% proposée nous paraît donc beaucoup trop restrictive. Si les compagnies cherchent à diversifier leurs activités, c'est parce que les services communs que se partage un groupe de compagnies permettent de réduire les dépenses moyennes. Le plafond de 1% proposé empêchera les compagnies de services financiers de profiter entièrement des possibilités d'économies qu'offre le recours à des filiales de services. Au lieu de fixer un plafond de 1%, nous recommandons que:

- **Si une entente de service doit entraîner des coûts dépassant le plafond de 1%, les compagnies aient l'obligation de déposer de telles ententes de service auprès de l'organisme de réglementation compétent. Les ententes devraient être déposées avec un préavis de 30 jours: si la compagnie ne reçoit aucun avis contraire dans les 30 jours, elle peut donner suite à l'entente de service. Les ententes de service entraînant des dépenses inférieures à 1% ne devraient pas être assujetties à des exigences de dépôt ou d'approbation.**

Sociétés de portefeuille

Il est stipulé dans le Livre vert que "ces compagnies (mutuelles) n'auraient généralement pas la possibilité de faire partie d'un groupe de sociétés de portefeuille financières de la manière exposée précédemment. Comme le gouvernement ne veut pas empêcher les compagnies d'assurance mutuelles de participer à l'évolution du secteur des services financiers, il cherchera les moyens de tenir compte de leur situation". Le Livre vert souligne que les mutuelles ont trois options et qu'elles peuvent soit se "démutualiser", soit détenir des actions dans une société de portefeuille financière réglementée, soit participer directement au capital d'autres institutions financières.

En ce qui concerne la "démutualisation", à notre connaissance, aucune compagnie canadienne n'envisage sérieusement cette possibilité pour le moment. C'est, à notre avis, une question complexe qui risquerait de retarder une réforme législative dont on a grand besoin. Nous recommandons que:

- **La nouvelle législation accorde aux compagnies mutuelles d'assurance-vie le droit de se "démutualiser", les modalités de "démutualisation" étant précisées dans des règlements.**

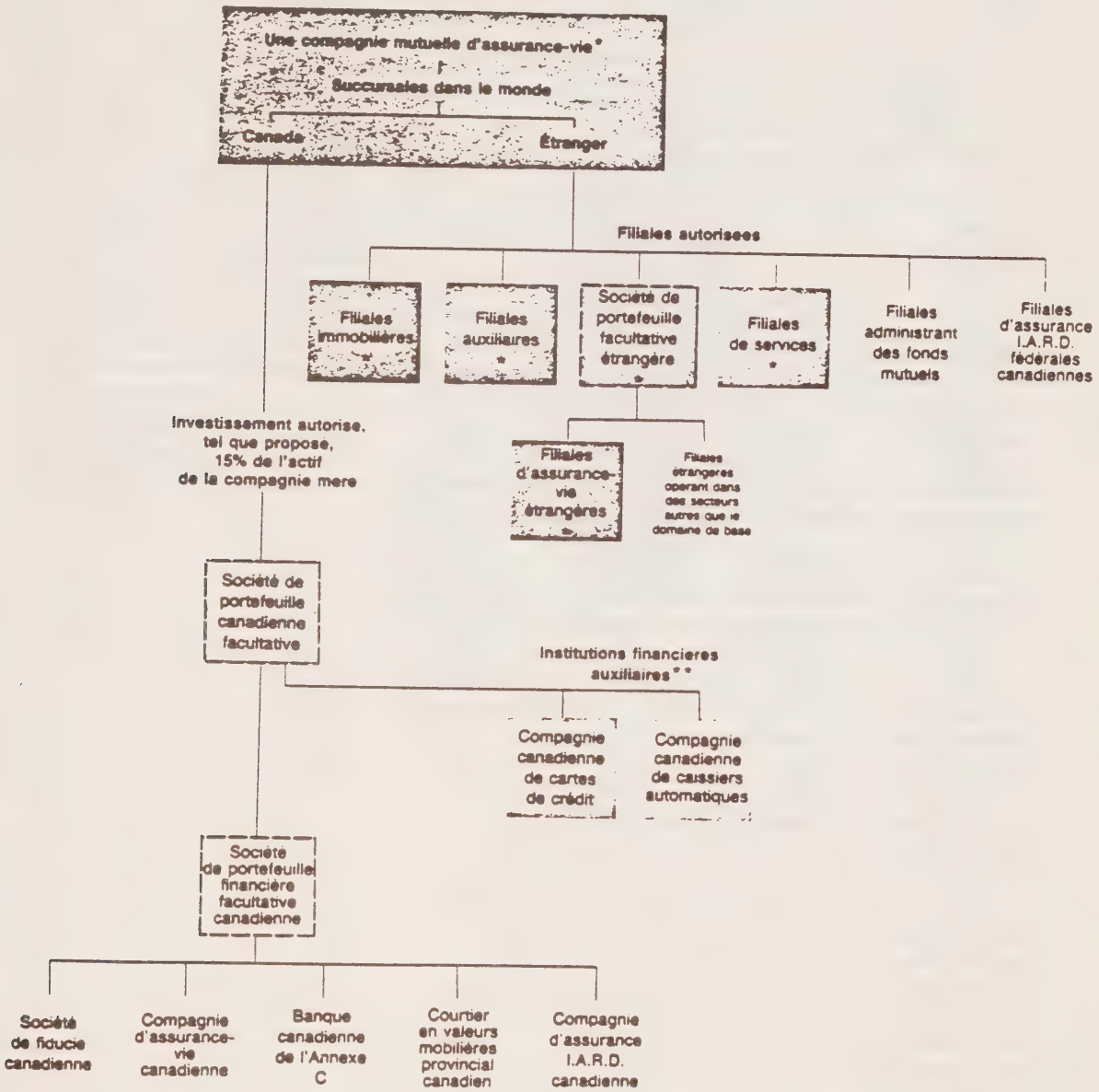
Quant à la proposition voulant que les mutuelles détiennent des actions dans des sociétés de portefeuille financières ou qu'elles aient une participation directe au capital d'autres institutions financières, nous estimons qu'elles devraient avoir la possibilité de choisir la structure qui leur convient le mieux. Cette approche reflète la structure actuelle de La Manufacturers, qui effectue ses opérations par l'entremise d'une série de succursales, de sociétés de portefeuille, de sociétés en participation et de filiales en propriété exclusive. Par conséquent, nous recommandons que:

- **Les compagnies mutuelles d'assurance-vie aient la possibilité de détenir des actions dans une société de portefeuille financière réglementée, de participer directement au capital d'autres institutions financières ou de combiner ces solutions selon la nature et le domicile de l'entreprise.**

Le tableau suivant donne une idée du type de structure que nous souhaiterions proposer pour les compagnies mutuelles d'assurance-vie.

On trouvera ensuite une liste des filiales actuelles de La Manufacturers.

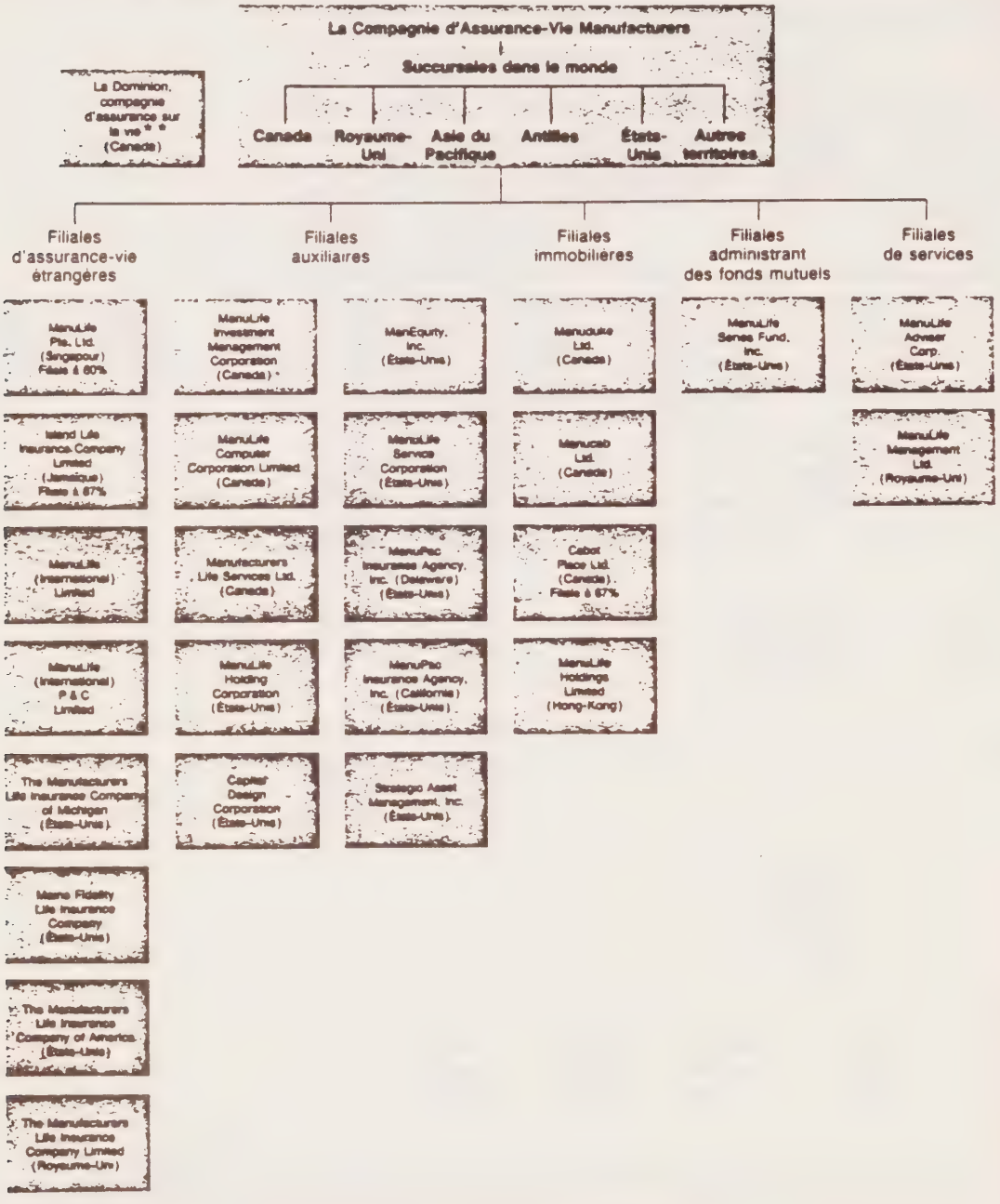
Projet d'organigramme des filiales d'une compagnie mutuelle d'assurance-vie



Le plafond de 15% que l'on envisage d'imposer aux compagnies désireuses de diversifier leurs investissements ne devrait s'appliquer à aucune des filiales n'exerçant ses activités dans le domaine de base. Une "opération exercée dans le domaine de base" est toute opération pouvant être effectuée directement à l'intérieur d'une compagnie mutuelle d'assurance-vie. Les filiales d'assurance-vie étrangères, certaines parties de l'actif de sociétés de portefeuille étrangères, les filiales immobilières et certaines filiales auxiliaires et de services ne devraient pas, en tant que telles, être assujetties aux critères servant à mesurer l'actif.

Les institutions financières auxiliaires appartenant à une compagnie mutuelle d'assurance-vie pourraient également être considérées comme filiales autorisées.

Liste des filiales de La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers au 31 juillet 1985*

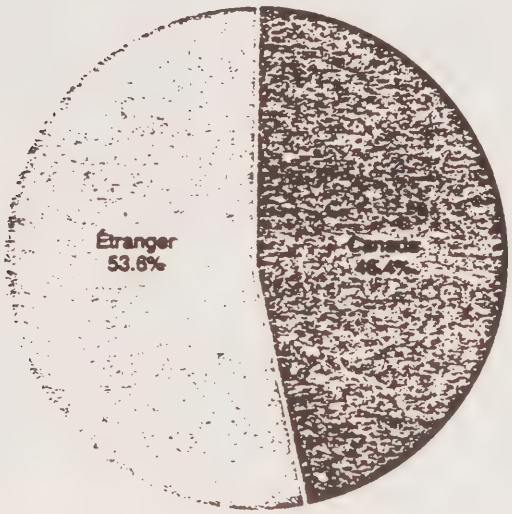


* Sauf mention contraire, toutes les filiales sont propriété exclusive de La Manufacturers.

** La Dominion compagnie d'assurance sur la vie, est actuellement une filiale canadienne en propriété exclusive qui doit fusionner avec La Manufacturers avant l'expiration d'un délai de deux ans pour se conformer à la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques.

Activités internationales des cinq principales compagnies d'assurance-vie du Canada

Contrats en vigueur
1984



Pour les cinq principales compagnies canadiennes d'assurance-vie, plus de la moitié des contrats en vigueur ont été souscrits par des assurés résidant à l'extérieur du Canada.

VI. Une perspective internationale



Une annonce de La Manufacturers parue recemment dans le Financial Times, de Londres

Le Livre vert reconnaît la nécessité de faire de la compétitivité internationale un principe fondamental dont dépend l'essor des services financiers au Canada. Néanmoins, même s'il reconnaît ce principe, le Livre vert n'énonce pratiquement pas de propositions précises à cet égard. Nous estimons qu'en effet, certaines modifications apportées aux lois ou règlements contribueraient à faire du Canada l'un des chefs de file du secteur des services financiers, et nous présentons des propositions précises en ce sens.

Le commerce international des services financiers revêt beaucoup d'importance pour le Canada, ainsi que le montre l'illustration présentée ci-contre. Ses avantages se font sentir non seulement dans le secteur des services financiers comme tel, mais dans toute l'économie du pays, et peuvent notamment s'énoncer comme suit: i) accès aux innovations apparaissant sur les marchés étrangers; ii) emplois pour les Canadiens; iii) recettes provenant des exportations; et iv) stabilité du secteur des services financiers.

L'expérience acquise directement sur les marchés internationaux peut nous être extrêmement précieuse pour résoudre les problèmes propres au Canada. Des techniques novatrices sont souvent mises au point à l'étranger et utilisées ensuite dans l'ensemble du secteur financier canadien. Par exemple, le déséquilibre que nous avons connu au Canada à cause de la fluctuation des taux d'intérêt à la fin des années 1970 s'était déjà produit au Royaume-Uni. L'expérience que nous avons acquise dans ce pays nous a permis de nous doter, au Canada, des moyens d'"immuniser" nos mouvements de trésorerie pour certains produits particulièrement sensibles aux fluctuations des taux d'intérêt.

Les mesures favorisant l'apparition de produits novateurs et de méthodes nouvelles permettent à l'industrie canadienne de soutenir la concurrence des produits et services à la fine pointe du progrès. Quel que soit le degré de concentration des services financiers canadiens, la concurrence étrangère est inévitable. L'existence d'un secteur des services financiers compétitif et novateur finit par créer des marchés financiers efficaces et diversifiés, mieux capables de répondre aux exigences d'une économie en plein essor et en pleine mutation.

La création d'emplois au Canada compte parmi les avantages les plus tangibles qu'apporte une entreprise d'envergure internationale. Notre

We're Giving
The World Of Insurance A New Look



ManuLife is a name synonymous with professionalism in life insurance. For almost 100 years our underwriters have been bringing financial security and sound planning to our policy-holders.

Now ManuLife continues taking new directions. Putting our professionalism to work in more sophisticated products. Financial packages for your future. ManuLife keeps moving forward with a new look.

A new look for the world of insurance.

The Manufacturers Life Insurance Company
宝灵人寿保险公司

L'annonce ci-dessus fait partie d'une serie qui a été réalisée pour renforcer la présence de La Manufacturers dans toute l'Asie du Pacifique.

compagnie emploie plus de 4,300 personnes à l'échelle mondiale, dont 2,750 employés au Canada. C'est parce que nous sommes une entreprise internationale concurrentielle que plus de 1,100 des employés de notre siège social de Toronto ont actuellement du travail.

Même s'ils ne sont généralement pas considérés comme des produits d'exportation importants, les services financiers vendus à l'étranger représentent pour le Canada une importante source de rentrées. Les primes recueillies par La Manufacturers à l'échelle internationale ont atteint 1.6 milliard de dollars en 1984. Une partie de ces primes est dirigée directement vers le Canada pour couvrir certaines dépenses comme les frais de traitement des données, de gestion du siège social et d'administration.

La Manufacturers s'est efforcée de diversifier ses primes, ses revenus et son actif à l'échelle internationale de façon à garantir à ses assurés une infrastructure prudente et solvable. En fait, les grandes institutions financières canadiennes qui sont saines et diversifiées renforcent l'ensemble du secteur des services financiers.

1. Limitation de la réglementation au Canada

Les transactions internationales jouent un rôle vital pour un grand nombre d'institutions financières canadiennes. La législation de leur pays ne devrait pas les empêcher d'être concurrentielles à l'étranger. Pour permettre aux compagnies canadiennes de mieux soutenir la concurrence internationale, nous recommandons que:

- **Les dispositions réglementaires proposées dans le Livre vert au sujet de la structure des compagnies ne s'appliquent qu'aux activités exercées au Canada.**

Si nous souhaitions nous lancer dans les prêts commerciaux aux États-Unis, et si la loi canadienne nous obligeait à le faire par l'entremise d'une filiale bancaire de ce pays (comparable à une banque de l'Annexe C), la législation américaine nous obligerait à nous conformer à la loi intitulée Bank Holding Company Act. Cela limiterait sérieusement notre aptitude à exercer et à développer nos activités dans le secteur de l'assurance-vie et dans des domaines apparentés. Si la législation canadienne se superpose à la législation étrangère, créant ainsi une double réglementation, souvent plus restrictive, les compagnies canadiennes se trouveront nettement désavantagées par rapport à la concurrence dans les pays étrangers. Nous recommandons que:

- **Les compagnies canadiennes aient la possibilité de structurer leurs activités à l'étranger de la façon la plus concurrentielle possible dans les limites fixées par les**

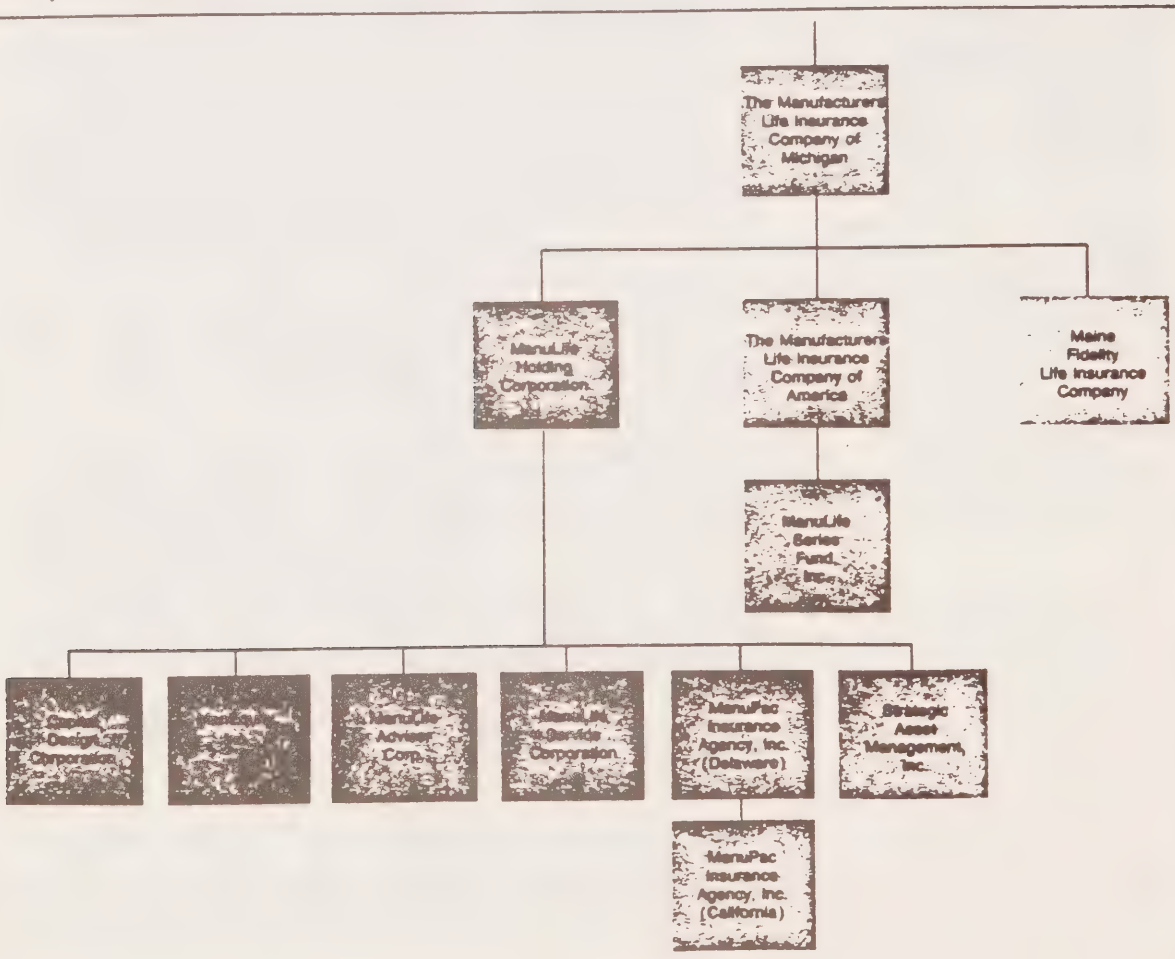
pays en question en ce qui concerne la concurrence étrangère.

La Manufacturers exerce également ses activités par l'entremise de sociétés de portefeuille établies dans différents pays: aux États-Unis par exemple, la société de portefeuille représente un moyen efficace de faire face à la réglementation complexe que chaque État impose aux institutions financières étrangères. Nous recommandons que:

- **Les compagnies ne soient pas obligées d'adopter la structure canadienne pour leurs activités à l'étranger.**

Le tableau ci-après représente l'organigramme de nos filiales aux États-Unis:

Organigramme des filiales americaines de La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers au 31 juillet 1985



Dans certains cas, notamment en vertu des propositions fiscales qu'examine actuellement le Congrès américain, il est plus avantageux de passer par des filiales que par des succursales. Si les filiales étrangères oeuvrant dans l'assurance-vie sont incluses dans le plafond fixé pour la diversification en aval, la possibilité de choisir entre différentes structures sera limitée d'autant. Les compagnies canadiennes d'assurance-vie doivent avoir le choix d'opérer à l'étranger par l'intermédiaire d'une filiale ou directement par l'entremise d'une succursale, sans être pénalisées pour ce choix dans leur propre pays. Nous recommandons que:

- **Aucune distinction ne soit faite entre les compagnies qui font des opérations à l'étranger directement par l'entremise de la compagnie mère dans leur principal secteur d'affaires, par exemple par l'intermédiaire de succursales dans le cas des compagnies d'assurance-vie, et celles qui opèrent grâce à des filiales.**

Les dispositions actuelles de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques limitent le genre d'activités auxquelles les compagnies d'assurance-vie canadiennes peuvent se livrer à l'étranger. Ces restrictions contrastent avec la latitude donnée à d'autres institutions canadiennes qui sont libres d'opérer à l'étranger sans aucune limitation. Nous recommandons que:

- **Les compagnies canadiennes disposent des mêmes possibilités commerciales que leurs concurrentes des pays étrangers, dans la mesure permise par les autorités des pays en question.**

2. Les effets de la réglementation canadienne sur les opérations à l'étranger

Nous craignons que certaines propositions du Livre vert ne portent atteinte à notre compétitivité internationale, même si elles s'appliquent uniquement aux activités menées au Canada. Si les prêts commerciaux doivent se faire par l'entremise d'une banque de l'Annexe C au Canada, les compagnies canadiennes pourraient être considérées, à l'étranger, comme des sociétés de portefeuille bancaires. Si La Manufacturers achetait une banque de l'Annexe C au Canada et si cet établissement avait la moindre succursale aux États-Unis, nous serions considérés comme une société de portefeuille bancaire étrangère. Cela aurait pour résultat de limiter considérablement nos activités aux États-Unis. Nous recommandons que:

- **L'on examine les conséquences que la réglementation proposée pour le Canada risque d'avoir sur la compétitivité des compagnies canadiennes à l'échelle internationale.**

3. Expansion internationale

L'expansion internationale offre des débouchés considérables au secteur canadien des services financiers. Néanmoins, dans certaines circonstances, des initiatives imprudentes prises dans des domaines autres que ceux de l'assurance-vie et des rentes au niveau international risquent de causer de sérieux torts à une compagnie mère canadienne. Nous recommandons que:

- **Les compagnies soient tenues d'adresser un préavis aux autorités canadiennes chargées de la réglementation pour les informer de leurs projets d'expansion dans des domaines autres que l'assurance-vie et les rentes à l'étranger. Ce préavis devrait être déposé 30 jours à l'avance. Si la compagnie ne reçoit aucun avis contraire à ce sujet dans les 30 jours, cela signifie qu'elle peut entreprendre son projet d'expansion à l'étranger.**

À l'heure actuelle, les autorités canadiennes chargées de la réglementation considèrent les filiales étrangères en fonction des investissements que la compagnie mère y a faits et des bénéfices ou pertes extraordinaires enregistrés par la filiale. Nous estimons que ces autorités devraient pouvoir examiner de façon plus approfondie la situation des filiales étrangères en tenant compte des facteurs qui peuvent influer sur la situation financière de la compagnie mère canadienne. Par exemple, lorsque des garanties financières lient la compagnie mère à sa filiale étrangère, il est sans doute plus prudent d'examiner dans quelle mesure la filiale est protégée. Nous recommandons que:

- **Les autorités canadiennes chargées de la réglementation aient le pouvoir de vérifier les états financiers des filiales étrangères des institutions financières canadiennes.**

Si des compagnies sont exemptées de certaines dispositions de la loi canadienne pour pouvoir soutenir la concurrence à l'étranger, il ne faut pas que ces dispositions leur servent à pénétrer de nouveau le marché canadien. Il peut arriver que les pratiques courantes jugées acceptables dans les pays étrangers ne soient pas conformes à la

réglementation canadienne. Il faudrait maintenir la distinction entre les opérations étrangères et canadiennes là où des différences de réglementation existent. Nous recommandons que:

- **Des dispositions soient adoptées pour interdire que des filiales étrangères ne soient utilisées pour pénétrer de nouveau le marché canadien dans les cas où les activités des filiales étrangères, si elles étaient exercées au Canada, seraient interdites.**

4. L'assurance-vie, un modèle pour le libre-échange dans le secteur des services

Jusqu'ici, les compagnies étrangères ont eu assez librement accès au marché canadien de l'assurance-vie. Le secteur de l'assurance-vie fournit donc de bons exemples d'entreprises canadiennes concurrentielles qui ont réussi à garder la haute main sur le marché national dans un contexte de libre-échange.

5. Réciprocité

L'envergure des opérations internationales de notre compagnie et des activités internationales de l'ensemble du secteur des services financiers fait ressortir l'importance de la réciprocité en ce qui concerne la réglementation des entreprises étrangères implantées au Canada. À l'heure actuelle, les compagnies d'assurance-vie non résidentes sont considérées comme des sociétés étrangères et n'ont, en tant que telles, pas le droit de participer à certains programmes comme le Programme d'encouragements pétroliers. Nous estimons que les compagnies étrangères devraient, elles aussi, avoir accès au marché canadien. Nous recommandons que:

- **Les compagnies d'assurance-vie non résidentes obtiennent, aux fins d'investissement, le statut de compagnie d'assurance canadienne pour l'actif couvrant leur passif canadien.**

VII. Statut de résidence des compagnies mutuelles d'assurance-vie canadiennes

Nous tenons à exprimer notre opinion à l'égard des éclaircissements fournis dans le Livre vert à propos du statut de résidence des mutuelles d'assurance-vie canadiennes.

La Manufacturers est devenue une mutuelle à la suite d'une modification apportée en 1957 à la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques. Ce changement permettait d'empêcher des intérêts étrangers d'acquérir des compagnies canadiennes d'assurance-vie par actions ou d'en prendre le contrôle. La clarification de notre statut de résidence permettra à La Manufacturers et aux autres mutuelles canadiennes comparables de participer pleinement à l'expansion de l'industrie canadienne des services financiers.

À notre avis, s'il faut que 75% des membres du conseil d'administration soient des Canadiens résidant habituellement au Canada pour que la compagnie soit considérée comme étant sous le contrôle d'intérêts canadiens, les autres objectifs de la réglementation, tels que l'application des dispositions relatives à l'imputabilité des membres du conseil, seront très difficiles à atteindre. Nous estimons que les conseils d'administration à effectif réduit sont plus efficaces et qu'ils protègent mieux les intérêts des assurés. À l'heure actuelle, seulement deux de nos principaux territoires, en plus du Canada, sont représentés à notre conseil d'administration. Si nous devions faire en sorte que les autres pays ou groupes soient représentés également, nous devrions avoir, pour chaque nouveau membre non-résident, trois citoyens canadiens résidant habituellement au Canada. Cette règle continuerait sans doute à s'appliquer même si l'un des membres canadiens quittait le pays. Nous recommandons que:

- **Pour qu'une mutuelle soit considérée comme canadienne,**

  - **la proportion des membres du conseil devant être des citoyens canadiens résidant habituellement au Canada soit non pas de 75%, tel que proposé, mais de 66⅔%. Même si ce pourcentage est plus faible, la compagnie en cause n'en serait pas moins sous contrôle canadien;**

  - **le siège social de la compagnie à l'échelle mondiale soit situé au Canada.**

VIII. Conclusion

La Manufacturers tient à remercier le Comité de lui avoir donné l'occasion d'exprimer son opinion au sujet des propositions du Livre vert.

Nous souscrivons aux principes sur lesquels se fonde le Livre vert. Ces principes constitueront une base solide à partir de laquelle le secteur des services financiers pourra devenir une industrie stable et novatrice, capable de répondre aux besoins d'une économie en expansion et en pleine mutation.

Il est donc primordial que ce processus de consultation donne naissance à une législation conçue pour réaliser deux objectifs: la protection du consommateur et la stabilité grâce à la flexibilité. Ce sont deux objectifs indissociables.

Nous sommes en outre convaincus qu'il importe de mettre en oeuvre, le plus rapidement possible, une législation moderne et réaliste qui soit suffisamment souple et permette d'assurer la protection du consommateur.

APPENDICE "FNCE-68"

9 août 1985

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU : Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques

PAR : L'Excelsior Compagnie d'assurance-vie

OBJET : Mémoire sur "La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer" d'avril 1985 et "Supplément technique" de juin 1985

Description de l'Excelsior Compagnie d'assurance-vie

L'Excelsior Compagnie d'assurance-vie est une société commerciale par actions canadienne. Fondée en Ontario par des Canadiens en 1889, ses activités se sont toujours exercées au Canada. Ses revenus, tirés de la vente d'assurance-vie, d'assurance-maladie et d'annuités, sont investis essentiellement dans des titres canadiens et dans le secteur immobilier canadien. Bien que le contrôle de ses actions ait été acquis en 1960 par l'Aetna Life and Casualty Company, de Hartford, Connecticut, l'Excelsior est administrée par des Canadiens, à l'exception du président actuel. Ses politiques de placement, ses produits et ses stratégies de commercialisation sont toutes déterminées et mises en oeuvre au Canada. Par l'entremise de ses assurances individuelles et de ses assurances collectives, l'Excelsior protège plus d'un million de Canadiens.

Adjonction au mémoire présenté par L'Excelsior, Compagnie d'Assurance-Vie

datée du 16 septembre 1985

Extrait de la Loi sur les banques telle qu'elle se lit couramment :

2.1) Définitions. - Dans cette loi, on entend par

«banque étrangère» Toute société, association, société de personnes ou autre institution, constituée ou établie sous le régime de la législation d'un pays étranger, ou le ministère, ou l'agence d'un gouvernement étranger ou d'une subdivision politique d'un pays étranger, qui...
à l'exclusion

h) de toute société, association, société de personnes, ou autre institution, ou de tout ministère ou de toute agence d'un gouvernement étranger, qui répond à la présente définition de banque étrangère uniquement en raison des alinéas c) ou e) et qui n'exerce pas d'activités financières,

Modification proposée révisée de l'alinéa 2. 1) h) de la Loi sur les banques:

h) de toute société, association, société de personnes ou autre institution, ou de tout ministère ou de toute agence d'un gouvernement, qui répond à la définition de banque étrangère uniquement en raison des alinéas c), e) ou f) et qui n'exerce aucune des activités envisagées à l'alinéa b) ou d), ou

Nous vous annexons une nouvelle version française de la page 8 de notre mémoire telle qu'elle doit se lire maintenant.

Remarques générales

L'Excelsior appuie les principes fondamentaux énoncés quant à la politique relative au secteur financier et particulièrement ceux qui visent à promouvoir la concurrence, la compétitivité internationale et la croissance économique intérieure.

De l'avis de l'Excelsior, l'un des principes les plus importants est celui qui vise à promouvoir la concurrence. Une concurrence saine et libre encouragera l'innovation, favorisera l'efficience, augmentera la commodité et les possibilités de choix pour les clients, élargira les sources de crédit et, enfin, favorisera et encouragera la croissance économique dans son ensemble.

Le concept des sociétés de portefeuille financières

L'Excelsior reconnaît que si des groupes de placements dont le nombre d'actionnaires est limité sont autorisés à participer à une gamme diverse d'organismes de services financiers semblables, la possibilité qu'un groupe se serve d'un avantage spécial pour promouvoir ses propres intérêts est très réelle. L'Excelsior s'oppose aux transactions intéressées malhonnêtes et au recours à des intérêts spéciaux injustes pour les clients et pour le public en général. Toutefois, l'Excelsior ne croit pas que les sociétés de portefeuille financières sont l'outil désigné pour résoudre ces problèmes. Pour reprendre les termes des Propositions à considérer présentées par le gouvernement (p. 11), «le secteur financier fait l'objet d'une surveillance et d'une réglementation plus poussée que les autres secteurs de l'économie...»

Imposer un processus reposant sur un nouvel organisme réglementé appelé «société de portefeuille financière» nécessitera la création d'un autre niveau de supervision et de réglementation susceptible de faire double emploi et d'entrer en conflit avec les pouvoirs fédéraux et provinciaux. Selon l'Excelsior, le mécanisme des sociétés de portefeuille financières pourrait devenir un processus encombrant et coûteux qui ne fera qu'ajouter aux coûts des opérations, coûts qui, en dernier ressort, seront assumés par le public sans que ce dernier ait la certitude concrète d'en tirer un avantage correspondant. Dans ces conditions, il contredira l'objectif consistant à offrir une saine et libre concurrence.

L'Excelsior met en doute la nécessité du mécanisme des sociétés de portefeuille financières et croit que les formules de base permettant de contrôler les transactions intéressées et le recours à des avantages spéciaux injustes dans la relation entre les sociétés de services financiers appartenant aux mêmes investisseurs sont déjà en place en vertu de la législation qui régit actuellement les compagnies d'assurances, les sociétés de prêt et les sociétés de fiducie (voir l'article 33 de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, le paragraphe 60(3) de la Loi sur les compagnies de prêt et le paragraphe 68(4) de la Loi sur les compagnies fiduciaires). Il est facile de mettre au point et d'adopter des améliorations au libellé de ces lois, améliorations qui entraîneront les résultats souhaités par le gouvernement fédéral, c'est-à-dire protéger les consommateurs et les intérêts du public contre les transactions intéressées malhonnêtes et contre le recours injuste à des avantages spéciaux en cas de situations conflictuelles.

L'application rétroactive du concept des sociétés de portefeuille financières

Si les sociétés de portefeuille financières sont jugées nécessaires pour d'autres raisons que celles qui ont été évoquées ci-dessus, les actionnaires actuels de l'Excelsior ne devraient pas être obligés de faire partie d'un réseau de sociétés de ce genre.

Les actionnaires de l'Excelsior sont des investisseurs du Canada, des États-Unis et d'ailleurs qui ont acquis à la Bourse les actions de l'Aetna Life and Casualty Company. Aucun actionnaire de l'Aetna ne détient plus de 3 % des actions en circulation. Par conséquent, la démocratie et la discipline existent déjà chez les actionnaires pour ce qui est des avoirs actuels. Exiger, avec effet rétroactif, que les actionnaires assument les frais supplémentaires que comporterait la réorganisation de la compagnie en une société de portefeuille financière pour que l'Excelsior puisse continuer à faire des affaires dans sa branche d'activité actuelle au Canada est à la fois discriminatoire et injuste. De plus, une telle mesure n'est pas justifiée par le niveau de protection qui semblerait atteint par cette réorganisation. Par conséquent, l'Excelsior demande que l'on n'exige pas rétroactivement qu'une société de portefeuille financière soit créée dans le cas des opérations effectuées actuellement par des sociétés ouvertes à grand nombre d'actionnaires.

Les contraintes de placement découlant de la propriété étrangère

L'Excelsior est tenue, d'après la loi qui la régit, soit la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, de maintenir en tout temps au Canada un actif égal au passif total dû à ses assurés au Canada. De plus,

un montant égal à un minimum des deux tiers de ce passif total doit prendre la forme de placements en titres canadiens ou de prêts garantis par des titres canadiens. Malheureusement, ces dernières années, des secteurs de l'économie canadienne sont devenus plus difficiles d'accès pour les entreprises étrangères et il se pourrait bien que cet accès se referme encore davantage.

Exiger que les fonds des assurés canadiens soient investis au Canada et empêcher en même temps certaines sociétés incorporées au Canada d'investir dans des secteurs économiques précis et avantageux au point de vue financier constitue une forme de discrimination contre les acheteurs canadiens de produits et services de ces sociétés. Les intérêts des assurés de l'Excelsior sont lésés de cette façon.

L'Excelsior recommande que les lois en matière d'assurance soient modifiées de manière à permettre à une compagnie d'assurance établie au Canada, appartenant à des étrangers et autorisée à faire affaire au Canada, d'être réputée contrôlée par des Canadiens dans la mesure des avoirs relatifs aux polices participantes et non participantes au Canada et déclarés chaque année dans la déclaration présentée par la compagnie au Département des assurances. En accordant le statut d'entreprise canadienne à ces compagnies d'assurance appartenant à des non-résidents, compte tenu de leur passif canadien identifiable, on placerait des compagnies sur un pied d'égalité avec leurs concurrents canadiens et on accorderait des avantages semblables aux assurés canadiens, peu importe la compagnie d'assurance-vie avec laquelle ils feraient affaire.

À cet égard, l'Excelsior est encouragée par les remarques formulées à la page 77 du Supplément technique et où le gouvernement indique qu'«il étudiera (...) les moyens permettant de répondre à ces préoccupations».

L'application de la Loi sur les banques et les sociétés étrangères

Selon les définitions de la Loi sur les banques, si un assureur-vie canadien faisant affaire au Canada devient membre d'un groupe de sociétés parmi lesquelles s'en trouve une qui est incorporée en dehors du Canada, qui choisit d'utiliser le mot «banque» dans son nom et qui effectue des opérations financières, cet assureur-vie peut être considéré comme une banque étrangère au Canada ou encore comme un associé ou une société affiliée non bancaire d'une banque étrangère. Dans ces conditions et selon les dispositions de la Loi sur les banques, l'assureur-vie ne peut plus exercer tous les pouvoirs de placement qui lui sont conférés aux termes de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques ou de la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères et qui sont accordés à ses concurrents. Ainsi, ces sociétés altérées ne peuvent acquérir plus de 10 % des actions en circulation de toute autre société de services financiers au Canada. Aux termes des dispositions actuelles de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, un assureur-vie est autorisé à prendre le contrôle d'une compagnie d'assurance générale, d'une société d'investissement à capital variable ou d'une société créée pour offrir des services de conseil, de gestion ou de distribution en matière d'indemnités d'assurance. Toutefois, si la compagnie d'assurance-vie est devenue une société affiliée non bancaire d'une banque étrangère, elle n'est pas autorisée à effectuer ce genre de placements à moins d'obtenir une autorisation spéciale par l'entremise de l'Inspecteur général des banques.

L'Excelsior a été récemment la victime de cette anomalie juridique. L'Excelsior est «affiliée», par l'entremise de l'Aetna Life and Casualty Company de Hartford, à une nouvelle société formée il y a peu de temps dans un des États américains par une société établie en dehors du Canada et affiliée à l'Aetna. La charte de la nouvelle société prévoit des pouvoirs dans le domaine parabancaire (semblables à ceux d'une société de fiducie canadienne). Cette entreprise a été fondée afin de préserver la position de la société affiliée à l'Aetna dans l'éventualité d'une nouvelle déréglementation aux États-Unis. Une conséquence de cette mesure et qui est assez éloignée du Canada et des opérations bancaires au sens strict du terme est que l'Excelsior se retrouve maintenant dans une situation fort désavantageuse par rapport à ses concurrents. Plutôt que de pouvoir investir dans d'autres institutions financières, à raison de plus de 10 % et jusqu'à concurrence de 30 % des actions en circulation de ces entreprises conformément aux pouvoirs généraux de placement des compagnies d'assurance-vie ou encore de pouvoir investir dans des filiales précises offrant des servies financiers, l'Excelsior devrait soumettre chaque investissement à l'approbation de l'Inspecteur général des banques. Dans ces conditions, les assurés ainsi que les actionnaires pourraient subir un préjudice et se retrouver injustement dans une position défavorable par rapport aux autres compagnies d'assurance-vie.

L'Excelsior recommande que les dispositions de la loi sur les banques concernant la définition du terme «banque étrangère» soient modifiées afin d'éliminer cette anomalie. Après avoir considéré diverses solutions, nous recommandons ce qui suit :

Nous changerions la définition du terme «banque étrangère» par une simple modification de l'alinéa 2(1)(h) de la Loi sur les banques, qui se lirait désormais comme suit :

h) de toute société, association, société de personnes, ou autre institution, ou de ministère ou de toute agence d'un gouvernement étranger, qui répond à la présente définition de banque étrangère uniquement en raison des alinéas c), e) ou f) et qui n'exerce aucune des activités prévues par les alinéas b) ou c), ou

Nous faisons ressortir les différences par rapport à la définition actuelle.

Dans l'élaboration de la modification que nous proposons, nous avons découvert que la clé du problème réside dans l'expression "qui n'exerce pas d'activités financières" à l'alinéa h). La portée de ces mots est si vaste qu'elle peut comprendre les activités de presque toute société de services financiers. On pourrait soutenir que même si le terme «activités financières» pouvait être pertinent en 1980, l'expansion phénoménale à l'échelle mondiale des conglomérats de services financiers, l'internationalisation de l'industrie des services financiers et l'éclatement des «quatre piliers» traditionnels signifie que, en 1985, le terme «activités financières» contredit l'intention évidente du Parlement de créer une exception significative dans le cas des sociétés qui sont réputées être des banques étrangères simplement par suite d'une prétendue affiliation à un organisme étranger appelé «banque» en vertu de l'un des autres éléments de la définition, mais qui ne sont pas engagées dans des opérations bancaires au sens où nous l'entendons au Canada.

Notre modification proposée maintient les possibilités générales de contrôle liées à la définition élargie des opérations bancaires inhérente à l'alinéa b). De plus, une banque étrangère exemptée par notre modification proposée pourrait toujours devenir une banque étrangère, soit en élargissant ses activités, soit par l'entremise d'une expansion des activités bancaires des banques canadiennes.

Notre modification maintient aussi l'application des articles de la Loi sur les banques interdisant les activités de banques étrangères qui, de fait, fonctionnent comme de «vraies» banques.

En résumé, notre modification proposée est aussi simple que possible et vise à atteindre des objectifs réellement avantageux pour les entreprises canadiennes tout en ne perturbant pas le cadre général de la Loi sur les banques.

Remarques sur le mémoire de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes

Malgré les grandes inquiétudes qu'elle exprime dans le présent mémoire, l'Excelsior se joint au reste de l'industrie de l'assurance et appuie les intentions et les objectifs généraux qui ressortent des propositions contenues dans le Livre vert. L'Excelsior appuie tout particulièrement les remarques et les recommandations de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes présentées dans le mémoire de cette association daté d'août 1985 et convient que le Livre vert représente une étape importante vers une amélioration du climat dans lequel se fournissent les services financiers, un climat qui permettra de répondre plus rapidement et plus efficacement aux demandes et aux besoins changeants des consommateurs.

Il importe de souligner que les préoccupations formulées par l'Excelsior au sujet de la propriété étrangère et de l'application de la Loi sur les banques sont aussi exprimées dans le mémoire de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes. Ces points de vue ne sont pas simplement ceux de l'Excelsior ou des compagnies d'assurance-vie étrangères; ils sont partagés par l'ensemble de l'industrie.

L'Excelsior Compagnie d'assurance-vie exhorte le Comité à répondre favorablement à ses recommandations de façon à ce que tous ceux qui oeuvrent sur le marché des services financiers ainsi que les consommateurs canadiens puissent se retrouver sur un pied d'égalité et fonctionner selon les règles de la concurrence.

APPENDICE "FNCE-69"

Mémoire sur la réglementation des institutions financières
présenté par La Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie,
au Comité permanent de la Chambre
des Finances, du commerce et des questions économiques

Août 1985

I Sommaire

Nous applaudissons aux efforts déployés par le gouvernement en vue d'établir un nouvel ensemble de lois et de règlements qui permettront aux institutions financières de mieux satisfaire les besoins changeants des Canadiens. Notre préoccupation majeure, dans l'étude des propositions, est de maintenir notre capacité

- de gérer efficacement un groupe de sociétés,
- d'investir nos fonds selon les exigences de nos obligations et de façon à nous permettre de faire face à la concurrence,
- d'attirer des administrateurs des plus compétents et aux antécédents divers.

Gestion efficace

1. Il vaudrait mieux que les compagnies mutuelles ne soient pas forcées de se «démutualiser» pour demeurer concurrentielles. En leur qualité d'institutions à capital largement réparti, les mutuelles constituent un rouage important du système financier. (voir p. 4)

2. Étant donné que les mutuelles ne peuvent se diversifier que par le truchement de filiales, les plafonds imposés aux mutuelles quant à leur participation dans les filiales sont très restrictifs. Les propositions ne feraient que perpétuer les désavantages dont souffrent à l'heure actuelle les mutuelles face à la concurrence. (voir p. 5)

3. L'interdiction générale des transactions intéressées entraverait la gestion efficace d'un groupe de sociétés et est inutile pour les institutions à capital largement réparti et leurs filiales. (voir p. 6)

4. Les conflits d'intérêt seraient mieux maîtrisés par l'élargissement des normes actuelles d'autoréglementation institutionnelle. (voir p. 7)

5. Nous appuyons la création d'un fonds garantissant les avantages de polices d'assurance-vie, à condition (1) qu'il soit géré par le secteur de l'assurance-vie, (2) que le partage des frais reflète les risques assumés et (3) que les consommateurs supportent une partie des pertes. (voir p. 7)

Placements de fonds

1. On ignore, dans le Supplément technique, jusqu'à quel point le secteur de l'assurance-vie pratique le type de placement défini dans les propositions comme «prêts commerciaux» et jusqu'à quel point cette activité de placement est essentielle pour appuyer notre passif. Nous recommandons fortement que les compagnies d'assurance-vie ne soient pas forcées d'établir une filiale bancaire afin de poursuivre ce genre d'activités. (voir p. 8)

2. Nous appuyons l'idée d'accorder une plus grande importance aux devoirs fiduciaires et d'établir un mode de définition «par exceptions» des placements admissibles. Les plafonds quantitatifs devraient conserver une certaine souplesse en reconnaissance de la grande variété d'engagements des diverses compagnies. (voir p. 9)

Recrutement d'administrateurs

Nous appuyons les initiatives visant à hausser les normes de direction applicables aux administrateurs des institutions financières. Nous avons cependant les préoccupations suivantes : (voir p. 9)

1. Nous avons besoin d'administrateurs aux vues larges aussi bien que d'administrateurs ayant une connaissance étendue du secteur des services financiers.

2. Les critères ne devraient pas être structurés de telle sorte qu'ils dissuadent les meilleurs candidats d'accepter de siéger à des conseils.

3. Il ne faudrait pas que l'on s'appuie trop fortement sur des critères arbitraires régissant des questions comme l'assiduité.

4. Le critère relatif aux cumuls de sièges d'administrateurs est inutilement restrictif.

5. La coordination des activités d'une société exige que de nombreux administrateurs siègent à tous les conseils d'administration d'institutions financières liées.

6. Il conviendrait d'examiner la norme de l'administrateur raisonnablement prudent énoncée dans le Livre blanc du gouvernement de l'Ontario sur la législation des activités de fiducie et de prêt.

II Observations d'ordre général

La Mutuelle du Canada et son groupe de sociétés appuient les propositions formulées par la ministre d'État aux Finances. Il est clairement reconnu, dans les propositions, que les lois et règlements dépassés font obstacle aux assureurs-vie modernes et innovateurs qui veulent satisfaire les besoins changeants de leurs clients, et que les forces à l'oeuvre dans le système financier font d'une plus grande souplesse un critère indispensable. **Il est donc essentiel de mettre en oeuvre les réformes sans délai**.

III Le Groupe Mutuelle du Canada

Le Groupe Mutuelle s'est développé depuis les quinze dernières années à la faveur de l'expansion et de la diversification de sa société-mère, La Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie. Le Groupe comprend maintenant une compagnie d'assurance-vie faisant affaire aux États-Unis, une société de planification financière et successorale, une société de planification et de gestion de placements, des sociétés engagées dans la gestion et la distribution de fonds mutuels, une société de gestion immobilière ainsi qu'une société engagée dans le secteur gazier et pétrolier. De plus, tout récemment, le Groupe a acquis le contrôle d'une société de fiducie à charte fédérale par l'entremise d'une société de portefeuille partiellement détenue et de conventions d'actionnaires.

La Mutuelle du Canada vient actuellement au second rang des compagnies d'assurance-vie pour l'actif canadien (6.5 milliards de $) et au premier en ce qui a trait au revenu-primes canadien (plus d'un milliard de $ en 1984). En outre, elle détient une position dominante dans tous les contrats et services traditionnels et elle mène le marché des rentes individuelles (16 p.100 du marché canadien en 1984).

Cette gamme de contrats et de services est offerte au public par le truchement d'un système de distribution composé d'agents très compétents et des mieux formés bénéficiant d'excellents services et appuis techniques. Établi depuis longtemps dans le marché de l'assurance-vie individuelle, ce système confère à la Compagnie une présence réelle dans des collectivités tant rurales qu'urbaines d'un bout à l'autre du pays et offre au public un mode d'épargne unique, personnalisé et précieux faisant concurrence aux succursales des institutions de dépôts.

En réponse aux modifications des forces du marché, la Compagnie a entrepris une transformation fondamentale depuis dix ans, en faisant passer ses priorités des contrats et services d'assurance aux contrats d'épargne. Soixante pour cent du revenu-primes représentent maintenant des dollars d'épargne, comparativement à 27 p.100 pour l'assurance-vie et 13 p.100 pour l'assurance-maladie. L'assimilation des compagnies d'assurance-vie à des sociétés engagées principalement dans la vente et les services de polices d'assurance-vie individuelle exigeant l'appui d'éléments d'actif à long terme et à revenu fixe est maintenant sans fondement.

l'objectif principal du Groupe Mutuelle est de bien s'adapter aux changements dans les besoins des consommateurs et les forces du marché, tout en s'assurant que tous ses engagements antérieurs sont garantis. Dans cet ordre d'idées, nous comptons que les mesures gouvernementales favoriseront le maintien de notre capacité

- de gérer efficacement et économiquement un groupe de sociétés en maintenant au minimum les contraintes bureaucratiques;

- d'investir des fonds avec profit selon le terme et la nature des éléments de notre passif et de manière à faire face aux fortes pressions de la concurrence agissant sur les marchés axés sur l'épargne d'un bout à l'autre du Canada;

- d'attirer, en qualité d'administrateurs, des personnes compétentes, de formations diverses, pouvant donner au Groupe Mutuelle une direction stratégique et apporter diverses perspectives à la supervision des activités de gestion.

IV Capacité de gérer efficacement un groupe de sociétés

1. La formule d'organisation mutuelle

Nous avons étudié la proposition qui permettrait aux mutuelles de se «démutualiser» pour devenir des sociétés par actions. Cependant, nous ne sommes pas d'avis que les Canadiens seraient bien servis si les mutuelles se trouvaient dans une situation telle qu'elles n'auraient d'autres choix que de se transformer en sociétés par actions.

Une compagnie mutuelle est détenue par ses porteurs de police et exploitée pour leur compte; la dispersion des parts de propriété d'une telle organisation sert bien les intérêts du public. Comme il est précisé dans le Supplément technique, une large répartition du capital des institutions financières présente un certain intérêt en raison des freins et contrepoids dans l'utilisation du pouvoir et de la séparation des secteurs financiers et non financiers que ce système permet d'obtenir. Les rédacteurs du Supplément concluent qu'il ne conviendrait pas d'abolir les restrictions de propriété s'appliquant aux banques de l'Annexe A. **Compte tenu de la vulnérabilité des sociétés par actions aux prises de contrôle, il est tout aussi important que les mutuelles ne soient pas forcées de se «démutualiser» pour jouir des mêmes «règles du jeu» dont bénéficient les autres institutions financières.**

Les fondements de la formule d'organisation mutuelle concernent la prestation de services et l'offre de contrats aux coûts les moins élevés possibles qui garantissent les engagements ainsi que la viabilité de l'institution. Cette conception unique de faire des affaires a permis à notre Compagnie d'enregistrer succès après succès pendant les 115 années de son existence, comme elle continue de le faire aujourd'hui. La «démutualisation» irait à l'encontre des fondements mêmes de la Compagnie, détournerait l'attention des gestionnaires pour un certain temps des questions touchant à la concurrence et entraînerait des coûts

élevés pour les porteurs de police. Il s'agit en fait d'une possibilité à laquelle nous n'aurions recours que si nous étions incapables, en tant que mutuelle, d'affronter la concurrence dans la nouvelle conjoncture.

Par ailleurs, nous appuyons la proposition qui autoriserait les mutuelles à émettre des obligations de second rang. Bien que de tels titres permettraient à la Compagnie de recueillir des fonds pour une multitude d'usages, ils n'en constitueraient pas moins des obligations qu'il faudrait rembourser éventuellement. L'une des difficultés à laquelle les mutuelles pourraient se heurter au fur et à mesure de leur croissance et de leur diversification concerne l'affaiblissement de leur ratio de surplus par rapport aux éléments d'actif. Étant donné que le seul moyen dont elles disposent pour se constituer des surplus est de ne pas répartir leurs bénéfices, un ratio atténué pourrait entraver fortement leur croissance ou leur diversification. Pour résoudre cette difficulté, **nous suggérons que les mutuelles obtiennent aussi le pouvoir d'émettre des actions privilégiées**, mesure qui a déjà été prise au Québec.

2. Restrictions à l'égard des filiales

Il est reconnu, dans les Propositions à considérer, que les mutuelles sont désavantagées comparativement aux sociétés par actions en ce sens que les mutuelles n'ont pas la possibilité d'établir des sociétés de portefeuilles en amont à des fins de diversification. Le Supplément propose d'atténuer cet inconvénient en permettant aux mutuelles de se diversifier par l'entremise de sociétés de portefeuilles financières en aval. Cependant, le Supplément impose un plafond en regard des filiales qu'une compagnie d'assurance-vie, par actions ou mutuelle, peut établir, savoir 2 p.100 de l'actif total (à l'exclusion des fonds distincts) dans toute filiale et 5 p.100 de l'actif dans toutes les filiales prises globalement. Toutes les activités de diversification entreprises par les compagnies mutuelles devraient être faites en deçà de ces limites étroites. Aucune méthode non plafonnée comparable à la méthode en amont offerte aux sociétés par actions n'a été proposée.

La diversification est essentielle pour les intérêts des porteurs de police d'une mutuelle, tant à titre de clients que de propriétaires. On ne peut s'attendre à ce qu'une compagnie obtienne de bons résultats face à ses concurrents si elle est forcée de limiter ses activités à un seul secteur du marché. Les filiales sont établies dans l'intérêt à long terme des porteurs de police et l'on s'attend à ce qu'elles génèrent un rendement intéressant du capital investi. Il conviendrait donc que les plafonds visant les filiales ne soient pas plus restrictifs que les plafonds institués à l'égard des portefeuilles de placements.

Pour que les mutuelles aient une marge de manoeuvre raisonnablement élevée pour leurs efforts de diversification, **le plafond global à l'égard des filiales devrait être accru à 15 p.100 de l'actif.** Si cela n'est pas acceptable, **il devrait être possible, au moins, de dépasser les plafonds prescrits, avec l'approbation expresse des porteurs de police ou à la discrétion du ministère.**

Nombre de filiales sont établies pour faire affaire dans d'autres pays et ne sont qu'une solution de rechange à l'expansion outre-frontières directe. De même, la prestation de services accessoires par l'entremise de

filiales peut être assumée directement par la société-mère. En outre, les placements immobiliers sont souvent détenus par des filiales alors qu'ils pourraient légalement l'être directement. L'inclusion de telles filiales dans tout plafond global relatif à la participation dans des filiales n'est ni juste ni appropriée.

Il est proposé dans le Supplément que les mutuelles soient tenues d'offrir au public une partie des actions de leurs filiales. Les émissions d'actions devraient être autorisées, mais elles ne sont pas nécessairement à l'avantage des porteurs de police et ne devraient pas par conséquent devenir une exigence. Pour les filiales de moindre importance, une telle émission serait pratiquement impossible à réaliser.

3. Transactions intéressées

Nous admettons que l'ouverture des possibilités entraîne de nouvelles responsabilités et, par conséquent, que l'établissement de règles sur les transactions intéressées est une nécessité. Cependant, **les possibilités et les motifs d'abus diffèrent grandement selon qu'il s'agisse de sociétés à capital largement réparti et de sociétés à capital fermé**. Ainsi, il conviendrait d'établir des règles de transactions intéressées différentes pour ces deux types de sociétés. Il est précisé, à ce sujet, dans le Supplément que «comme les coopératives financières ont pour but principal de servir leurs «propriétaires» (c'est-à-dire leurs membres), l'application normale de ces règles à des sociétés de portefeuilles financières (...) et à leurs filiales financières semblerait pour le moins difficile». Cela concerne aussi bien les compagnies mutuelles d'assurance-vie auxquelles il conviendrait d'appliquer un traitement semblable.

Nous croyons que l'interdiction générale des transactions intéressées, en dépit de certaines exceptions, pourrait entraver le bon fonctionnement des sociétés filiales. **Une interdiction sélective** des transactions clairement identifiées comme abusives, associée au renforcement de la structure d'autoréglementation de l'entreprise, **serait plus efficace et moins perturbatrice**. Nous appuyons l'affirmation à la page 16 du Supplément suivant laquelle, advenant qu'une interdiction générale de ce genre soit adoptée, «certaines exceptions limitées devraient peut-être être envisagées pour permettre aux institutions financières affiliées de maintenir des relations d'affaires normales entre elles et les autoriser à coordonner leurs activités et, peut-être, à les rationaliser sous certains aspects».

D'après d'autres énoncés aux pages 17 et 18 du Supplément, il semble clair que l'on prévoit exempter de l'interdiction des transactions intéressées le partage des ressources et des services d'appui centraux entre sociétés filiales et liées et que l'exemption générale de 1 p.100 des revenus ne s'applique qu'aux frais de services de gestion et d'opérations diverses. Toutefois, on peut interpréter de façon beaucoup plus restrictive d'autres énoncés des pages 15 et 35, lesquels traitent de la restriction de 1 p.100. En outre, des services d'appui intersociétés sont souvent rendus par des membres du personnel de gestion. Nous comptons que ces services seraient exemptés et que les «frais de services de gestion» qui doivent être inclus dans l'application de la règle de l'exemption de 1 p.100 ne sont que des frais de gestion généraux non spécifiques. Dans cet ordre d'idées, nous suggérons que les opérations intersociétés soient prévues

par contrats écrits et approuvées par le conseil d'administration des sociétés concernées. Ces contrats pourraient également être déposés, si cela était nécessaire, auprès des autorités réglementaires.

Il est proposé que l'on accorde une exemption à l'égard de l'interdiction des transactions intéressées lorsque tous les engagements de la filiale sont garantis par la société-mère. En vertu des propositions, toutefois, il se peut que les compagnies d'assurance-vie dont certains des porteurs de police sont titulaires de polices avec participations n'aient pas la possibilité de donner de telles garanties pour le motif déclaré que cela pourrait causer préjudice aux détenteurs de polices participantes. Cette exclusion de l'exemption n'est ni logique ni nécessaire : elle ne reconnaît pas l'élargissement des activités au sein d'une compagnie d'assurance pour le profit de ses porteurs de police ni le fait que les bénéfices non répartis de la Compagnie auraient en premier lieu servi au développement ou à l'acquisition de la filiale.

4. Conflits d'intérêt

Nous appuyons la proposition suivant laquelle les institutions financières devraient s'efforcer de limiter les conflits d'intérêt, comme les conflits entre les activités fiduciaires et d'autres activités financières, au moyen du «cloisonnement». À l'instar de beaucoup d'autres compagnies, nous avons déjà un code déontologique, qui a été adopté par le conseil d'administration et porté à la connaissance de tout le personnel, lequel est conçu pour réduire au minimum les problèmes pouvant surgir du caractère confidentiel des renseignements et de conflits d'intérêt. **La législation pourrait exiger de toutes les institutions financières qu'elles adoptent de telles normes**, à condition que ces exigences soient raisonnables. Certaines normes sont impossibles à mettre en pratique : la proposition suivant laquelle il faudrait prévoir un laps de temps entre la cessation des fonctions d'un employé dans un service cloisonné et son entrée en fonction dans un autre ne semble pas une solution idéale pour les mutations de personnel entre services cloisonnés. De plus, on fournirait aux nouveaux clients quantité de renseignements obligatoires dont ils ne voudraient pas et qu'ils ne pourraient utiliser de toutes façons.

Nous nous interrogeons également sur l'utilité d'ajouter une autre tranche de règlements, savoir celle qui a trait au Bureau des conflits d'intérêts financiers. Les services proposés, dans la mesure où on les jugerait nécessaires, pourraient être fournis par les organismes de réglementation financière déjà en place.

5. Fonds de garantie d'avantages d'assurance

On évoque, dans les Propositions à considérer, la possibilité de créer un fonds de garantie d'assurance semblable à celui de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Nous croyons qu'il est de plus en plus nécessaire de prévoir une protection des porteurs de police contre des pertes résultant de l'insolvabilité de compagnies d'assurance-vie; cette protection s'apparenterait à celle qui a été créée en regard des dépôts. **Nous favorisons la promotion de ce genre de protection des consommateurs à condition qu'elle soit structurée de la façon suivante :**

- le fonds devrait être géré par le secteur de l'assurance,

- le partage des coûts devrait refléter les risques assumés,
- le consommateur devrait supporter une partie des pertes.

V Considérations sur les placements

1. Prêts commerciaux

Nous appuyons l'objectif du gouvernement visant à favoriser la concurrence dans le secteur des prêts commerciaux. Toutefois, **telles qu'énoncées, les propositions entraîneraient une sérieuse réduction des pouvoirs** de la Mutuelle du Canada et, sans doute, de nombreuses autres importantes compagnies d'assurance-vie canadiennes.

La définition proposée des prêts commerciaux embrasse tous les prêts ou garanties autres que les titres émis en vertu d'un prospectus, les titres émis par placements privés auprès d'une clientèle de souscripteurs nombreuse, les effets commerciaux et les prêts hypothécaires aux sociétés qui ne dépassent pas 75 p.100 de la valeur du bien hypothéqué ou qui sont assurés. En vertu de cette définition, de nombreux genres de placements qui font déjà partie intégrante de nos activités seraient classés comme des «prêts commerciaux» : maintes obligations de municipalités et d'hôpitaux, la plupart de nos placements industriels privés, les prêts complètement garantis à des sociétés gazières et pétrolières, certaines hypothèques commerciales fortement parrainées, des prêts à terme et à taux fixe garantis et des baux financiers garantis.

À mi-chemin en 1985, les placements totaux de la Mutuelle du Canada pouvant être classés comme «prêts commerciaux» s'élevaient à 750 millions de $. Cette somme représente 13 p.100 environ de l'actif (à l'exclusion des fonds distincts), soit deux fois plus que le pourcentage permis dans les propositions. Des nouveaux placements acquis en 1984 seulement et se chiffrant à 220 millions de $ environ seraient considérés comme des «prêts commerciaux».

La majorité de ces placements sont faits à moyen et à long termes et à taux fixe en garantie de **nos contrats de rentes différés à échéance fixe et de nos rentes immédiates**. Ce secteur d'activité **est très concurrentiel et exige des placements à rendement élevé et à échéance comparable**. Dans le cas des rentes immédiates, il n'y a pas de droit de résiliation ni d'exigences relatives aux placements négociables. Il convient de noter que nombre de ces placements répondent à un besoin sur les marchés financiers, savoir l'offre de portefeuilles à taux fixe et à plus long terme, besoin que les grandes banques à charte n'ont pu combler à cause de la nature de leur passif.

Nous ne prévoyons pas, à l'heure actuelle, acquérir une banque d'Annexe C et ne voyons aucune raison exigeant que de tels investissements soient faits par l'entremise d'une filiale. Si nous sommes forcés d'établir une banque à cette fin, la taille de cette activité réduirait d'autres activités en regard des restrictions totales proposées à l'égard des filiales des compagnies d'assurance-vie. **Par conséquent, nous demandons avec**

insistance de ne pas être forcés d'établir une banque d'Annexe C simplement pour maintenir des activités de placement qui constituent déjà une partie essentielle de notre exploitation.

2. Autres considérations sur les placements

Nous sommes d'accord avec l'importance accrue accordée aux devoirs fiduciaires tant de la haute direction que du conseil d'administration dans le maintien des pratiques prudentes de placement. Nous appuyons également les normes d'établissement «par exceptions» s'appliquant à l'admission des placements ainsi que l'importance réduite accordée aux règles de qualité.

Nous reconnaissons l'intention formulée par le gouvernement de mettre l'accent sur des plafonds quantitatifs qui reflètent le passif, mais nous croyons **que ces plafonds doivent être fixés en termes très généraux**. La nature du passif peut, par exemple, varier profondément d'une compagnie d'assurance-vie à l'autre. Dans tous les cas, l'avoir d'une mutuelle d'assurance devrait comprendre les placements et les réserves pour éventualités aussi bien que les surplus non répartis et non affectés.

À l'heure actuelle, les compagnies d'assurance-vie ne peuvent détenir plus de 30 p.100 des actions ordinaires de toute société (autres que les filiales autorisées). La réduction proposée à 10 p.100 serait beaucoup trop restrictive. Elle affaiblirait, de plus, les marchés financiers, particulièrement dans le cas d'émissions d'actions de petites sociétés et de sociétés de placement privé.

La méthode des entrées de fonds proposée à l'égard des hypothèques non résidentielles ne tient compte que de la technique du revenu pour établir la valeur marchande, plutôt que des diverses techniques propres à la règle actuelle de 75 p.100 du ratio prêt-valeur. **La norme proposée entraînerait, dans bien des cas, des prêts plus élevés et moins prudents.** En ce qui concerne plus particulièrement les constructions nouvelles, les prévisions des revenus et des dépenses seraient très inexactes et aléatoires. Les propositions ayant trait aux hypothèques ne font pas mention des «hypothèques intégrantes», ni des hypothèques de fonds de terre à faible ratio prêt-valeur fortement parrainées par une société, ni des groupes de prêts aux constructeurs d'habitations unifamiliales.

VI Capacité d'attirer des administrateurs de l'extérieur

La Mutuelle du Canada a été bien servie dans le passé par un conseil d'administration actif et bien informé reflétant une grande variété d'intérêts et de formations. Les membres du conseil sont conscients de leur rôle par rapport aux porteurs de police et leur sens du devoir a toujours été le reflet du vif intérêt qu'ils portent aux affaires de la Compagnie.

Nous appuyons sans réserve les initiatives visant à hausser les normes de conduite à l'égard des administrateurs des institutions financières. Cependant, nous avons certaines réserves :

1. **Il faut recruter des candidats qui ont des connaissances non seulement en finances, mais aussi dans une grande variété de domaines.** C'est seulement de cette façon qu'un conseil peut acquérir la largesse de vues requise pour répondre aux importantes questions stratégiques qui se posent à une compagnie. En définitive, c'est la qualité globale d'un conseil qui compte et non l'expertise financière de chacun de ses membres.

2. **Les critères proposés ayant trait aux qualités personnelles et au jugement ainsi qu'à la divulgation de renseignements financiers personnels sont tels qu'ils dissuaderont, à n'en pas douter, les candidats d'accepter de siéger à des conseils.** À cause de ces critères, il sera difficile d'attirer le type d'administrateur auquel une compagnie comme la nôtre est habituée.

3. Les critères arbitraires ne garantiront pas la qualité du travail des administrateurs. Par exemple, les critères d'assiduité doivent être assouplis afin de reconnaître la possibilité d'absence en cas de maladie, de problèmes personnels ou d'affaires.

4. Les critères concernant les cumuls de sièges d'administrateurs sont tels qu'ils rendraient très difficile le recrutement d'administrateurs compétents. Il se pourrait que l'interdiction des cumuls de sièges d'administrateurs soit appropriée pour les groupes engagés dans le même genre d'affaires. Toutefois, les critères ne devraient pas, par exemple, interdire un administrateur d'une compagnie d'assurance I.A.R.D. de siéger au conseil d'une compagnie d'assurance-vie non liée avec toute autre compagnie d'assurance I.A.R.D.

5. Le pourcentage d'administrateurs pouvant siéger à plus d'un conseil au sein d'un même groupe de sociétés semble être inefficace. La coordination des principes directeurs d'une société exige que les conseils d'administration d'une société de portefeuilles et de ses sociétés liées comprennent de nombreux administrateurs communs. **Cela est particulièrement vrai pour une société-mère à capital largement réparti, dont le conseil est constitué presque entièrement d'administrateurs de l'extérieur, qui fonde une filiale dont elle détient tout le capital, auquel cas il n'est pas nécessaire d'exiger que des administrateurs de l'extérieur fassent partie du conseil d'administration de cette dernière.**

6. On devrait tenir compte de la norme de «l'administrateur raisonnablement prudent» énoncée dans le Livre blanc du gouvernement de l'Ontario sur la législation des activités de fiducie et de prêt.

* * *

Nous vous savons gré de pouvoir déposer, auprès du Comité, le présent mémoire qui porte sur les questions essentielles soulevées dans les propositions du gouvernement et nous aimerions avoir la possibilité de discuter avec le Comité des idées soulevées dans le présent mémoire et de tout autre aspect des propositions.

APPENDICE "FNCE-70"

OBSERVATIONS DE LA LONDON LIFE, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE RELATIVES AUX PROPOSITIONS TOUCHANT LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA

AOÛT 1985

La London Life, Compagnie d'Assurance-Vie, appuie les principes, les tendances et les méthodes du ministère des Finances (Canada) dans les deux documents portant sur la réglementation future des institutions financières au Canada, maintenant devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes.

La London Life est une compagnie membre de la Corporation financière Trilon dont les filiales mettent au point et commercialisent des services financiers innovateurs et diversifiés ainsi que les produits de son réseau entre des compagnies affiliées dans les secteurs de la fiducie, de l'assurance-vie, de l'assurance IARD, des services immobiliers et de la location de parcs automobiles. Par conséquent, nous entérinons le concept des sociétés de portefeuille financières préconisé par le gouvernement fédéral pour améliorer la protection du consommateur, promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficience et accroître la commodité et les possibilités de choix offertes à la clientèle sur le marché.

RÉSUMÉ DES COMMENTAIRES ET DES RECOMMANDATIONS

Page

1. INTRODUCTION

2. TOUR D'HORIZON

3. CONCURRENCE ET PRESSIONS EN VUE DU CHANGEMENT

. Notre expérience confirme l'approche du réseau vis-à-vis de la stratégie de marketing.

4. LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRE

. La London Life devrait avoir le droit de posséder des filiales appropriées et de se voir accorder des pouvoirs élargis.

. Les compagnies d'assurance par actions devraient se voir accorder les mêmes possibilités en aval que les mutuelles d'assurance.

5. TRANSACTIONS AVEC LIENS DE DÉPENDANCE

. Les membres d'une société de portefeuille financière devraient pouvoir transférer leur actif au prix du marché.

6. CONFLITS D'INTÉRÊTS

. Le Bureau des conflits d'intérêts financiers est inutile étant donné les mécanismes actuels de règlement des plaintes.

7. RESPONSABILITÉ ACCRUE DES ADMINISTRATEURS

. Les administrateurs indépendants externes devraient composer un tiers du Conseil.

8. POUVOIRS DES AUTORITÉS DE RÉGLEMENTATION

. Crainte que le regroupement d'un super-ministère amoindrisse la représentation de notre secteur.

. D'accord avec le renforcement des pouvoirs d'intervention du surintendant.

. Recommandation d'une procédure d'appel pour permettre aux compagnies de discuter des décisions.

Page

9. RÈGLES DE PLACEMENT

- Il ne devrait y avoir aucune restriction aux placements des capitaux propres des actionnaires.
- Les compagnies d'assurance devraient pouvoir établir la segmentation de l'actif et du passif.
- Liberté totale recommandée d'acheter et de vendre les titres négociables des compagnies affiliées, dans certaines limites.
- Le plafond des placements passifs devrait être relevé.

10. CRÉDIT COMMERCIAL

- Les placements privés par les assureurs ne devraient pas être considérés comme un "prêt commercial".

11. PROTECTION DU CONSOMMATEUR

- La surveillance accrue et le renforcement des règles sur les transactions intéressées sont préférables au régime d'indemnisation des propriétaires de police.

RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES : POINTS DE VUE DE LA LONDON LIFE, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE

1. INTRODUCTION

La London Life, Compagnie d'Assurance-Vie, saisit l'occasion de présenter ses observations sur "La réglementation des institutions financières : propositions à considérer" et le "Supplément technique" publiés respectivement en avril et juin 1985 par la ministre d'État (Finances).

Tout d'abord, un bref aperçu de notre compagnie pour illustrer notre place dans l'industrie canadienne de l'assurance-vie et relater notre expérience jusqu'à présent dans l'offre de services financiers multiples au sein d'un groupe de sociétés.

La London Life met au point et commercialise une gamme complète de produits d'assurance-vie, de rentes, d'assurance-maladie et d'épargne pour la retraite, tant pour les particuliers que pour les entreprises d'un océan à l'autre du Canada, et en assure le service. Fondée en 1874 à London (Ontario), la compagnie a aujourd'hui une clientèle de plus de 1,3 million de particuliers canadiens et de 11 700 entreprises et elle compte plus de 50 milliards $ d'assurance-vie en vigueur.

Notre compagnie est exceptionnelle en ce sens que tout en ayant des actionnaires et tout en étant classée comme une compagnie d'assurance par actions, par opposition à une compagnie d'assurance mutuelle qui est détenue à 100 pour cent par ses propriétaires de polices avec participation, en fait 60 pour cent de nos affaires d'assurance-vie individuelle sont détenues par des propriétaires de polices avec participation.

Notre part du marché de l'assurance-vie individuelle est estimée à 13,8 pour cent et elle est de 60 pour cent supérieure à celle de notre concurrent le plus proche, ce qui fait de nous - et de loin - le principal fournisseur d'assurance-vie aux particuliers canadiens. Nous ne commercialisons pas pour le moment les produits d'assurance IARD.

Notre équipe de production composée de plus de 2 500 hommes et femmes est la plus importante du secteur et nous continuons à élargir notre réseau d'agents. Les représentants de la compagnie n'offrent que des produits de la London Life et aucun autre agent n'offre nos produits. Cela nous permet de superviser et de contrôler la façon dont nos représentants présentent nos produits à nos clients et d'assurer un service continu aux propriétaires de police de la London Life. Nous avons 165 bureaux régionaux dans le Canada où une direction et un personnel locaux répondent aux besoins de notre très vaste clientèle en matière d'assurance, de rentes et d'autres services de planification financière.

Nous investissons les fonds de nos propriétaires de police et de nos actionnaires dans une large gamme d'actions, d'obligations et d'autres instruments y compris les biens immobiliers. Notre portefeuille d'hypothèques résidentielles est le plus important de toutes les compagnies d'assurance et nous apportons une contribution sensible à l'économie canadienne. L'actif de la London Life s'élève maintenant à 6 milliards $.

Notre expérience Trilon

Fondée en 1982, la Corporation financière Trilon, a acquis 97,6 pour cent des actions de la London Life, ce qui fait de notre compagnie la première société d'exploitation de Trilon. Les achats ultérieurs effectués par Trilon d'actions de Trustco Royal Limitée, de La Compagnie d'Assurance Wellington et de C.V.L. Inc., ainsi que la fusion des exploitations immobilières de A. E. LePage et du Trust Royal, qui a abouti à la création de Royal LePage Ltée, ont créé un groupe de sociétés offrant des services financiers diversifiés.

En gros, nous avons déjà une exploitation qui agit comme membre d'une organisation complète de services financiers du type envisagé par les documents et, par conséquent, nous sommes vivement intéressés à l'issue de l'examen actuel entrepris par le gouvernement.

2. TOUR D'HORIZON

Nous considérons les documents comme la pierre angulaire de l'essor futur du système financier du Canada et de ses institutions. Nous félicitons le ministère, le Comité et les membres des services gouvernementaux d'avoir pris l'initiative d'encourager un débat public important sur ces questions. Cette approche intégrale, stratégique, est rafraîchissante et pleine d'imagination. Elle tient compte, en effet, de l'importance de moderniser la législation afférente à notre industrie et d'adapter notre système et la façon dont nos institutions se relient les unes aux autres en fonction de l'évolution rapide qui se produit sur le marché.

Les documents font ressortir correctement chez les consommateurs un besoin pressant d'une plus grande souplesse et d'une plus grande coordination dans l'offre de services financiers. Les propositions innovatrices offrent un guide qui déterminera la façon dont nos institutions se feront concurrence à l'avenir et, en définitive, profitera aux consommateurs canadiens. Elles fournissent un sens d'orientation net qui, selon nous, contribuera à modeler un système financier moderne et sain et à encourager l'innovation et une plus grande efficience de la part des institutions financières canadiennes.

Harmonisation des lois

Nous appuyons en particulier l'intention du gouvernement de sauvegarder l'approche d'une réglementation par institution. Cette structure de réglementation a bien servi le Canada et, en plus d'être efficace, constitue une approche législative pratique et facile à comprendre. Nous appuyons vivement les propositions visant à coordonner toutes les lois financières dans le cadre d'un examen régulier et périodique et à harmoniser les lois provinciales et fédérales régissant les

institutions financières. En qualité de compagnie à charte fédérale mais assujettie à des réglementations provinciales qui varient, nous exprimons l'espoir que de nouveaux paliers de consultation permettront d'éviter dans notre industrie la confusion et les injustices causées par les divergences entre dispositions législatives.

Avantages des nouvelles lois

La London Life appuie les grandes lignes des documents et leurs recommandations en matière de changements législatifs. À la suite des débats publics, nous nous attendons à ce que les nouvelles lois :

1. améliorent la protection du consommateur et rehaussent la confiance dans les institutions financières canadiennes;

2. stimulent la concurrence accrue qui profitera aux consommateurs grâce à une efficience plus grande, une plus grande commodité dans la gestion des affaires financières et la commercialisation innovatrice des produits et services financiers;

3. répondent aux pressions du marché et aux besoins de services financiers plus complets de la part des clients;

4. facilitent la coordination des lois sur les institutions financières et leur révision;

5. montrent la voie dans le domaine de l'harmonisation des politiques réglementaires fédérales et provinciales en matière de services financiers.

3. CONCURRENCE ET PRESSIONS EN VUE DU CHANGEMENT

Évolution des besoins des clients

Jusqu'ici, l'expérience de la London Life confirme qu'un nombre croissant de consommateurs cherchent plus de commodité et la

possibilité d'accéder à une gamme complète de produits et de services financiers en traitant avec des institutions financières diversifiées composées de sociétés affiliées.

Nous pensons que nos clients sont plus sophistiqués et plus familiers avec la planification financière et la gestion des affaires financières personnelles. Par suite de l'introduction de services financiers informatisés complets, nos clients s'attendent toujours davantage à plus de souplesse, plus d'efficience et à une plus large gamme de produits de la part du représentant de leur compagnie d'assurance-vie.

Une façon de répondre à cette évolution des besoins de nos clients, et pour nous de continuer à être compétitifs, serait de permettre l'élargissement de nos pouvoirs grâce à une modification de la loi pour que nous puissions offrir davantage de services et de produits que ceux auxquels nous sommes maintenant restreints.

C'était l'essentiel des propositions faites par l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (l'ACCAP) en 1983 en vue de réviser la Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques afin de moderniser notre législation et de nous permettre d'offrir une gamme plus large de services et de demeurer compétitifs avec les sociétés de fiducie et les banques.

Un tel élargissement des pouvoirs d'une compagnie d'assurance-vie nous permettrait de créer ou d'acquérir des filiales de sorte que nous puissions nous livrer à des activités dépassant celles de notre secteur.

L'approche du gouvernement

Cependant, le gouvernement adopte une autre approche. Au lieu d'élargir les pouvoirs des compagnies d'assurance, il propose la création de sociétés de portefeuille financières qui combineront les institutions financières au sein d'un groupement et fixeront de

nouvelles règles pour empêcher les transactions intéressées et protéger le consommateur.

Tandis que notre compagnie d'assurance-vie ne se verrait pas accorder des pouvoirs sensiblement plus grands (et nous soulignons ci-dessous que c'est peut-être une attitude trop restrictive), nous continuerions à avoir l'occasion d'établir un réseau de services et de produits au nom de nos clients par le biais d'un rapport avec d'autres sociétés financières.

Nos rapports actuels avec Lonvest Corporation et la Corporation financière Trilon englobent Trustco Royal Limitée (fiducie), Royal LePage Ltée (agent immobilier), La Compagnie d'Assurance Wellington (assurance IARD) et CVL Inc. (location d'automobiles).

La structure proposée par les documents nous est familière. Nous croyons que l'expérience Trilon nous a dotés de moyens puissants de constituer un réseau de services. Les projets pilotes ont abouti jusqu'ici à des recommandations d'affaires dans l'intérêt de nos clients et de ceux de nos compagnies affiliées.

La structure de Trilon n'est pas un supermarché financier et n'est pas vraiment un guichet unique de services financiers. Ce ne peut pas être, en vérité, le modèle de l'avenir. Au contraire, nos rapports actuels intersociétés assurent à nos clients qu'ils recevront de bons conseils et de bons services de représentants bien formés et compétents en matière d'assurance-vie qui ont en plus la possibilité de recommander à leurs clients une large gamme de services supplémentaires qu'ils peuvent trouver au sein du groupe Trilon.

Il n'y a évidemment aucune obligation pour nos clients d'avoir recours aux services de nos compagnies soeurs, mais nous trouvons que les gens apprécient le niveau accru de service ainsi que les options supplémentaires dont ils peuvent se prévaloir par le biais du réseau, l'une des pierres angulaires des documents.

Ces derniers proposent de "promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficience". Nous pensons que les orientations proposées, notamment le concept d'une société de portefeuille financière, stimuleront les approches innovatrices de la part des groupes de sociétés financières et créeront une nouvelle sorte de concurrence qui aura des répercussions directes sur les coûts, au bénéfice des consommateurs.

4. LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRE

À quelques réserves mineures près, la London Life appuie l'approche de la société de portefeuille financière du gouvernement. Ce concept analogue à celui de notre structure au sein de Trilon est pratique et répond aux critères d'une plus grande souplesse dans les services destinés à répondre à l'évolution des besoins des consommateurs.

(a) Diversification et pouvoirs accrus

Cependant, nous sommes préoccupés par ce qui semble être une restriction excessive dans l'aptitude d'une compagnie d'assurance comme la London Life à se diversifier par la création ou l'acquisition de certaines sortes de filiales.

Il est proposé de limiter la diversification à l'acquisition d'intérêts majoritaires dans des institutions financières canadiennes réglementées, par le biais de la société de portefeuille financière, s'élevant au plus à cinq pour cent du total de l'actif.

Nous appuyons la position adoptée par l'association de notre secteur, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, selon laquelle, pour être très souples et compétitifs, nous devons être habilités à établir ou à acquérir des filiales se livrant à des entreprises connexes et, avec l'approbation du surintendant, des entreprises qui pourraient ne pas être directement rattachées aux entreprises d'assurance. Nous acceptons également que l'on puisse imposer un plafond global de 15 pour cent au total de l'actif.

(b) Filiales autorisées

Dans le cadre de la loi actuelle sur les assurances, nous sommes restreints à certaines filiales autorisées et, à notre avis, il faudrait relâcher ces restrictions dans la mesure où ces filiales exploitent leur entreprise dans le secteur des services financiers. En outre, nous proposons de continuer à pouvoir posséder des filiales s'occupant d'affaires auxiliaires, sous réserve de l'approbation des autorités de réglementation. C'est la position prise par le projet de loi 75 au Québec et nous la trouvons intéressante.

Le mémoire de l'ACCAP de 1983 ("Les services financiers - Perspectives d'avenir") a exposé la portée des pouvoirs élargis que, selon nous, les compagnies d'assurance-vie devraient pouvoir assumer. Il s'agit notamment des droits limités de fiduciaire d'administrer des caisses de retraite, des régimes enregistrés d'épargne-retraite et des fonds payables dans le cadre des contrats d'assurance, de s'engager dans des syndicats financiers dans le domaine des hypothèques et de l'immobilier, de fournir des services de dépositaire à nos clients et d'émettre des titres d'emprunt.

Nous estimons que cette possibilité de créer ou de posséder certaines filiales et de nous livrer à un nombre limité de nouvelles activités favorisera notre aptitude à exploiter notre entreprise avec plus d'efficience et à servir nos clients avec plus d'efficacité.

Nous reconnaissons certes que ces questions feront l'objet d'une discussion approfondie au moment de la rédaction ou de l'introduction de révisions à la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, mais nous tenons à consigner nos préoccupations à ce stade dans l'espoir qu'on en tiendra compte, ce qui nous permettrait d'éviter des restrictions excessives imposées à notre aptitude à exploiter notre entreprise et à répondre à l'évolution du marché.

(c) Possibilité pour les compagnies d'assurance mutuelles de se prévaloir de la formule de la société de portefeuille en aval

Comme les compagnies d'assurance mutuelles ne peuvent être détenues par une société de portefeuille financière et se trouvent, de ce fait, restreintes dans leur possibilité de participer au cadre proposé des sociétés de portefeuille, le gouvernement propose que les compagnies d'assurance mutuelles soient autorisées à se diversifier en aval, ce qui permettrait à leurs propriétaires de polices avec participation de profiter des avantages de la diversification au sein du système des services financiers réorganisés.

Tout en étant une compagnie d'assurance par actions, la London Life a un nombre considérable de propriétaires de polices avec participation. Ces propriétaires de polices détiennent 60 pour cent de nos affaires d'assurance individuelle, ce qui nous donne davantage de propriétaires de polices avec participation que dans la plupart des compagnies d'assurance mutuelles. Si nous ne pouvions pas profiter de la diversification en aval d'une manière analogue à celle des compagnies d'assurance mutuelles, nos propriétaires de polices avec participation se verraient refuser les avantages dont pourraient profiter les propriétaires de police des compagnies d'assurance mutuelles.

Nous recommandons donc instamment que les compagnies d'assurance par actions se voient conférer les mêmes possibilités de choix quant à la diversification en aval que les compagnies d'assurance mutuelles.

Il est important, et nous nous devons de le souligner, que l'utilisation des fonds des propriétaires de polices avec participation soit assujettie à des limites appropriées et à la divulgation qui convient et que les bénéfices réalisés sur l'utilisation de ces fonds soient crédités équitablement à l'ensemble des propriétaires de police qui les ont rendus possibles. À la London Life, nous prenons grand soin de remettre promptement les bénéfices à nos propriétaires de

polices avec participation et de maintenir une comptabilité distincte relativement aux actionnaires et aux propriétaires de polices avec participation.

5. OPÉRATIONS AVEC LIEN DE DÉPENDANCE

Le gouvernement propose d'interdire absolument les opérations avec lien de dépendance au sein de la société de portefeuille financière et de ses compagnies affiliées. Nous estimons que c'est là une réaction excessive aux faillites récentes d'institutions financières et que ce serait une forme de réglementation exagérée qui nuirait aux initiatives en matière d'efficience et d'innovation que les documents semblent par ailleurs entériner.

Nous reconnaissons que l'interdiction des transactions intéressées est une pierre angulaire de la position de l'État qui vise à empêcher des activités délibérées et malhonnêtes mettant en péril les fonds des clients. Cependant, nous recommandons que, s'il y a lieu d'instituer des sauvegardes appropriées, on prenne soin de ne pas nuire aux activités normales et nécessaires.

Nous proposons que les membres d'une société de portefeuille financière soient autorisés à transférer entre eux des éléments d'actif pourvu que ce soit au prix du marché. Pour répondre aux préoccupations de l'État, nous préconisons d'établir des contrôles internes sérieux et de conférer un rôle de surveillance accrue au Conseil d'administration.

Nous croyons en outre que ce serait un rôle idéal pour les administrateurs externes faisant partie du Conseil de servir de comité indépendant.

Nous sommes d'accord sur le bien-fondé de restrictions frappant les placements ou les transactions de prêt avec les administrateurs, les cadres supérieurs, les principaux actionnaires, les membres de leur famille immédiate ou avec des sociétés contrôlées par ces personnes,

sauf dans le cas des prêts hypothécaires et des prêts à la consommation dans le cours ordinaire des affaires de la compagnie.

6. CONFLITS D'INTÉRÊTS

En tant que compagnie d'assurance-vie ayant à la fois des actionnaires et des propriétaires de polices avec participation qui ont part tous deux à nos bénéfices, nous avons une tradition depuis longtemps établie de distinguer les intérêts des deux groupes de propriétaires et de les traiter d'une manière équitable. Dans la conduite générale de nos affaires, nous avons également coutume de protéger les renseignements confidentiels ayant trait à nos clients.

Le gouvernement propose la création d'un Bureau des conflits d'intérêts financiers pour entendre les plaintes du public. Pourquoi, nous demandons-nous, créer une bureaucratie inutile? Le système actuel de plaintes adressées au surintendant des assurances marche bien et nous pensons qu'il faut garder ce mécanisme et le renforcer en imposant des amendes plus fortes à ceux qui sont censés avoir agi en conflit avec les intérêts de leurs clients.

En plus de recourir au bureau du surintendant, nous estimons que les cadres supérieurs et un comité d'administrateurs indépendants devraient s'attendre à exercer un rôle dans les cas de conflits.

7. RESPONSABILITÉ ACCRUE DES ADMINISTRATEURS

La London Life appuie les propositions selon lesquelles les normes de performance et de soin porté aux affaires par les administrateurs de la société de portefeuille financière seraient renforcées dans la mesure où les normes plus élevées sont raisonnables et pratiques. Quant à la composition du Conseil, nous estimons qu'on obtiendrait un point de vue indépendant et objectif en exigeant qu'au moins un tiers du Conseil soit formé d'administrateurs externes.

En tant que compagnie d'assurance-vie avec des propriétaires de polices avec participation, nous sommes déjà assujettis à l'exigence qu'un tiers de nos administrateurs représentent les vues de propriétaires de police et soient élus par ces derniers. Par conséquent, nous avons l'expérience du concept d'administrateurs externes et nous trouvons très appréciable la diversité des talents et des expériences que ces personnes apportent aux délibérations du Conseil.

8. POUVOIRS DES AUTORITÉS DE RÉGLEMENTATION

(a) Le regroupement risque de nuire à la représentation

Il est proposé que la structure future de l'organisme de surveillance des services financiers regroupe les postes d'inspecteur général des banques et de surintendant des assurances en un organisme de surveillance complet.

La London Life redoute qu'un regroupement de cette nature nuise au système actuel selon lequel le surintendant des assurances est notre porte-parole au ministère des Finances. Nous ne voulons pas perdre la présence d'un fonctionnaire très haut placé qui connaît bien notre entreprise.

La décision du gouvernement de maintenir l'approche des quatre piliers vis-à-vis des institutions financières l'oblige, croyons-nous, à maintenir un poste très important au nom de chaque pilier respectif.

(b) Accroissement des pouvoirs

Nous sommes d'accord avec le renforcement du rôle, des pouvoirs et des capacités du surintendant des assurances et nous reconnaissons qu'il devrait avoir des pouvoirs supplémentaires pour agir rapidement afin de remédier aux problèmes avant qu'ils ne s'aggravent.

La suggestion selon laquelle les installations et les transmissions modernes d'ordinateurs avec les compagnies faciliteraient la

vérification est valable dans la mesure où cela n'aboutirait pas à un accès trop large aux registres des diverses compagnies et où des documents vraiment confidentiels seraient protégés.

(c) Procédures d'appel

Les documents ne le mentionnent pas, mais nous considérons qu'il serait raisonnable d'instituer une procédure d'appel pour que les sociétés puissent contester les applications de la réglementation ou les interprétations des dispositions législatives et une tribune pour la solution de questions de ce genre.

9. RÈGLES DE PLACEMENT

La simplification des règles de placement et l'introduction de la règle du devoir fiduciaire de prudence pour les critères qualitatifs applicables aux placements admissibles est une bonne idée, et les antécédents de notre compagnie au cours de nombreuses années confirment le bien-fondé de la proposition visant à accroître la discrétion en matière de gestion des placements.

Cependant, nous estimons que le plafond de 70 pour cent imposé aux placements des capitaux propres des actionnaires dans les actions ordinaires et dans l'immobilier est trop restrictif. À présent, notre stratégie est d'investir 100 pour cent des capitaux propres des actionnaires dans l'immobilier et les actions, et nous estimons que ces investissements ne devraient pas être assujettis aux restrictions de nouvelles réglementations. Dans la même perspective, nous pensons que le plafond à imposer aux placements dans des capitaux de risques devrait être de 10 pour cent du portefeuille.

(a) Segmentation de l'actif et du passif

Bien que les documents n'étudient pas cette question en détail, nous estimons qu'il est critique que la nouvelle législation permette la segmentation de l'actif par branches d'affaires dans les compagnies d'assurance.

La segmentation de l'actif et du passif comporte l'identification d'éléments d'actif particuliers pour appuyer des éléments de passif qui ont fondamentalement des caractéristiques différentes en matière de propriété et de risque. Cette approche permet une gestion plus spécialisée des éléments d'actif et de passif, car elle tient compte des échéances, des besoins de liquidité, du degré ou de la tolérance de concordance du risque.

La segmentation est une condition essentielle du maintien de la croissance d'une gestion moderne du risque dans les compagnies d'assurance. Nous estimons qu'elle encourage également la solvabilité et facilite une supervision plus efficace.

La loi actuelle ne permet pas expressément l'affectation d'actifs particuliers et si le Supplément technique semble souligner l'importance de faire concorder les éléments d'actif aux éléments de passif, en général, pour les sociétés financières, nous souhaitons que l'on reconnaisse clairement la nécessité de changer les règles applicables aux compagnies d'assurance de sorte que nous puissions adopter une approche plus moderne et plus efficace quant à la segmentation de l'actif et du passif.

(b) Règles pondéreuses touchant les transactions intéressées

La Loi actuelle sur les assurances interdit à la London Life d'investir dans des compagnies liées au sein de Brascan/Trilon, et les documents proposent de maintenir cette restriction en vertu des règles touchant les transactions avec lien de dépendance. Ceci veut dire que notre compagnie ne pourrait toujours pas investir dans des sociétés qui représentent 5 pour cent des sociétés faisant partie de l'indice composé des 300 de la Bourse de Toronto.

Nous estimons que, sous certaines réserves, nous devrions pouvoir acheter des titres de compagnies liées dans lesquelles il existe un marché public reconnu avec certaines restrictions. L'interdiction de ce faire priverait les propriétaires de police, les actionnaires et les clients des caisses de retraite de la London Life de pouvoir investir dans de grosses sociétés canadiennes, ce qui nuirait aux bénéfices et à la compétitivité. Nous proposons que cette restriction ne dépasse pas 4 pour cent de notre actif total et nous acceptons que l'on impose des exigences strictes en matière de divulgation dans le cas de telles opérations.

(c) Regroupement des investissements

Parmi les règles en matière de placement proposées par un groupe de sociétés dans le cadre d'une société de portefeuille financière, on propose d'instituer des restrictions aux placements dits passifs par les membres d'un groupe et de ramener à 10 pour cent la restriction actuelle de 30 pour cent imposée aux compagnies d'assurance-vie. Nous comprenons que l'intention est d'éviter la concentration de propriété.

Cependant, nous considérons que l'imposition aux compagnies d'assurance d'un plafond de 10 pour cent à la détention d'actions est une mesure trop sévère qui compromettrait notre aptitude à fournir des fonds de capital aux entreprises. Nous proposons le maintien du plafond actuel de 30 pour cent de la détention d'actions ordinaires pour les compagnies d'assurance. Nous sommes d'accord quant à une restriction à 30 pour cent de la détention consolidée d'actions ordinaires pour les sociétés financières affiliées ou reliées dans le cadre d'une société de portefeuille financière.

10. CRÉDIT COMMERCIAL

Placements privés

Notre compagnie contribue à financer les entreprises commerciales canadiennes par des placements privés, comme cela est permis en vertu de la Loi fédérale actuelle sur les assurances. À l'heure actuelle, les placements privés de la part des compagnies d'assurance sont la seule source de fonds à long terme, à taux fixe, dont peuvent se prévaloir les petites et moyennes entreprises. Ils sont surtout utilisés pour investir dans des sociétés canadiennes. Les compagnies d'assurance ont acquis un niveau élevé de connaissances en matière de prêt et de placement et occupent une position unique, étant donné que nous finançons un secteur précis du marché.

Les investissements de placements privés revêtent bien des formes, notamment des créances à différents termes, des capitaux propres, un financement relié à l'impôt, l'achat de biens produisant un revenu ou un financement relié aux risques (par exemple, des capitaux de risque ou des fonds d'exploration du pétrole et du gaz). La plupart des financements de "placements privés" sont des créances à terme à taux fixe de moyennes entreprises. Le portefeuille de placements privés de la London Life, fin juin 1985, s'élevait au total à 371,7 millions $.

Les placements privés offrent des perspectives d'approche innovatrice et d'un autre mode de financement à long terme, à taux fixe, pour les emprunteurs et nous permet de faire concorder des éléments de passif à long terme comme les rentes. Nous recommandons que les placements privés soient tenus à l'écart de la définition du crédit commercial ou que les compagnies d'assurance soient assujetties à un plafond plus élevé représentant un pourcentage de leur actif total pour préserver cette activité importante en matière de placement.

11. PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Les documents font allusion au rapport Wyman sur la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada préconisant que toutes les institutions financières fassent partie d'un régime qui garantisse les dépôts. L'élargissement de ces garanties à l'assurance des propriétaires de police n'est pas aussi facile qu'il ne le paraît au premier abord.

Les problèmes liés à la Société d'assurance-dépôts du Canada nous amènent à nous demander si cette forme de protection du consommateur est bien gérée. Il est certain qu'il faudrait avoir différentes sortes de régimes pour les produits ne nécessitant pas de dépôts comme l'assurance-vie et les rentes.

La question réelle est celle de la solvabilité. Aucune forme d'assurance-dépôts ou d'assurance des propriétaires de police ne garantit la solvabilité. Nous appuyons l'exigence d'un capital plus élevé pour les nouvelles compagnies de même que les exigences que les compagnies d'assurance maintiennent des comptes importants de capital et de surplus.

À notre avis, un élargissement général du concept de l'assurance-dépôts dans notre secteur est trop simpliste. En réalité, du fait de nos exigences actuelles portant sur le maintien de réserves considérables, on peut douter qu'il soit nécessaire d'introduire des sauvegardes supplémentaires sur toutes les phases de nos exploitations.

L'association de notre secteur est engagée à mettre sur pied un régime d'indemnisation pratique qui soit d'envergure nationale et auto-administrée par notre secteur. Bien sûr, nous partageons avec bien d'autres les préoccupations que l'accent particulier mis sur l'assurance-dépôts ne contribue guère à favoriser soit les bonnes pratiques de gestion de la part des institutions financières soit la sagesse des consommateurs dans leurs décisions de placement ou d'épargne, mais nous tenons à jouer notre rôle dans les débats concernant notre secteur.

Par ailleurs, nous estimons qu'une surveillance accrue de la part des autorités de réglementation, des amendes plus lourdes pour les parties malhonnêtes et une plus grande sévérité des règles contre les abus des transactions intéressées sont beaucoup plus efficaces et économiques qu'un régime d'indemnisation automatique des clients.

Conclusion

Nous n'avons pas tenté d'étudier toutes les questions soulevées par le gouvernement, estimant qu'il était plus approprié pour la London Life de faire part de ses observations sur les questions particulières où elle a pris position ou peut formuler des recommandations différentes.

Nous serions heureux de rencontrer les membres du Comité des finances, du commerce et des questions économiques pour discuter de notre mémoire et de toutes autres questions que vous souhaiteriez soulever avec nous.

London (Ontario)
15 août 1985

APPENDICE "FNCE-71"

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES :

Mémoire de La Compagnie d'Assurance du Canada sur la Vie

Le 12 août 1985

CANADA-VIE
330, avenue University
Toronto M5G 1R8

POINTS SAILLANTS DU MÉMOIRE

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

Les administrateurs

- Nous nous opposons fermement à la proposition visant à interdire le cumul des sièges d'administrateur entre des institutions financières qui ne sont pas en concurrence directe.

- L'on ne devrait pas réglementer la question des administrateurs siégeant aux conseils d'administration d'institutions financières affiliées, ni la proportion de ces personnes siégeant sur de tels conseils.

- Il n'y a pas lieu de modifier les règles actuelles concernant le nombre de personnes siégeant actuellement au conseil d'institutions financières.

La réglementation des entreprises

- Les lois régissant le comportement des actionnaires d'entreprises commerciales ne devraient pas être imposées aux titulaires de polices de mutuelles d'assurance-vie.

STRUCTURE DES PLACEMENTS

Les banques de l'Annexe C

- Il est inutile et sans fondement d'encourager la formation de banques canadiennes de petite taille.

Le prêt commerciasl

- Aucune limite ne devrait être imposée aux placements privés des compagnies d'assurance-vie. Les placements privés ne devraient pas non plus être inclus dans la catégorie du "prêt commercial" qui est limité aux banques de l'Annexe C.

STRUCTURES DE DIVERSIFICATION

La diversification

- Les compagnies d'assurance-vie ne devraient pas se voir imposer de nouvelles limites quant à leur portefeuille d'investissement, pour ce qui est des actions dans une autre compagnie.

- Afin de bénéficier de la même diversification que les compagnies d'assurance-vie par actions, les mutuelles d'assurance-vie devraient pouvoir diversifier leurs placements dans des sociétés financières en aval, dans une proportion de 15 % de leur actif.

- Les compagnies d'assurance-vie ne devraient pas être obligées d'offrir au public les actions de leurs filiales.

La diversification sur le plan international

- L'on devrait accorder aux compagnies d'assurance-vie la même flexibilité que celle dont disposent les banques, afin qu'elles puissent être concurrentielles dans des juridictions étrangères.

L'établissement de réseaux

- L'établissement de réseaux devrait être permis sans restriction au sein de toutes les institutions financières.

INTRODUCTION

Fondée en 1847, soit bien avant la Confédération, la Canada-Vie fut le pionnier des compagnies d'assurance-vie canadiennes. C'est à ce titre, qu'elle a pris part activement à la croissance et à l'orientation de l'industrie de l'assurance-vie au Canada. Elle a aussi joué un rôle de pionnier dans la réglementation de l'assurance-vie en ce sens que les personnes chargées au départ de cette question se sont fondées sur la loi incorporant la Canada-Vie pour dresser leurs codes de surveillance.

La Canada-Vie compte maintenant au pays et à l'étranger, près de 3 millions de clients. Elle se rendit compte, peu après sa fondation, qu'il lui faudrait ouvrir des succursales dans des pays d'outre-mer. Ainsi, elle fait des affaires aux États-Unis depuis près de 100 ans et au Royaume-Uni et en Irlande depuis plus de 80 ans. Comptant plus de 4 000 représentants et salariés, la Canada-Vie se classe parmi les cinq premières compagnies d'assurance-vie au Canada et parmi les vingt-cinq premières compagnies en Amérique du Nord.

Comptant un actif de 4,7 milliards en assurance-vie et en contrats de rente et de 0,7 milliards en fonds réservés sous notre administration, nous pouvons dire que notre compagnie a son importance en tant que maison de placement et fournisseur de capitaux.

Notre Compagnie est une mutuelle d'assurance qui appartient en totalité à nos titulaires de polices avec participation. Nous croyons, à ce titre, que nous pouvons nous faire le porte-parole des personnes qui se sont adressées à nous pour protéger leurs intérêts et qui ont mis entre nos mains l'avenir financier de leur famille.

PRINCIPES DE BASE

Nous sommes en accord avec les directives et principes formulés en tant que politique gouvernementale dans le Livre vert, que le défi à relever consiste à élaborer un mode de réglementation des institutions financières canadiennes. Cette réglementation devrait élargir les options mises à la disposition des consommateurs tout en les protégeant grâce à un système qui assurera la santé des institutions financières mais qui, au même moment, permettra aux forces du marché de promouvoir la concurrence et l'efficacité. Toutefois, bien que nous sachions que les institutions financières du Canada ont besoin d'être modernisées, nous ne croyons pas que des changements globaux doivent leur être apportés de façon drastique, par le biais d'une réglementation excessive.

Nous vivons à une époque où des juridictions autres que la nôtre se sont rendues compte qu'une déréglementation offre une certaine flexibilité. Or, le Livre vert semblerait vouloir imposer une réglementation excessive dans l'élaboration d'un nouveau système financier des plus complexes.

Jusqu'à récemment, les institutions financières du Canada jouissaient d'une réputation enviable. Il serait donc fort mal-à-propos de détruire la totalité de la structure financière, puis de la reconstruire, uniquement en raison des problèmes que certaines institutions financières ont mis à jour récemment. Le système a fonctionné avec un succès sans précédent et cette réussite peut être attribuée au maintien des quatre piliers qui délimitent le système financier. C'est en se modernisant que les institutions pourront répondre aux besoins financiers toujours changeants des consommateurs. Or, cette modernisation appelle une expansion des pouvoirs et de la flexibilité. Nous croyons donc que la réforme devrait se faire sous forme de rationalisation du système plutôt que sous forme d'une restructuration globale.

Il ne faut pas non plus oublier la contribution qu'ont apportée au succès des institutions financières du Canada les administrateurs fort qualifiés qui ont permis de conserver la stabilité et la réputation de notre système financier.

Au nom de la Canada-Vie, nous voudrions maintenant faire certaines observations sur les recommandations du Livre vert. Nous avons divisé nos observations qui sont d'ailleurs en accord avec les principes énoncés précédemment, en trois grandes catégories, à savoir : la structure institutionnelle, la structure des placements et les structures de diversification.

STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

Administrateurs

NOUS SOUTENONS qu'il serait inutile et sans fondement d'interdire aux administrateurs d'une institution financière de siéger au conseil d'administration d'autres institutions financières, sauf lorsqu'une de ces institutions financières a mis sur pied une filiale qui devient le concurrent direct de la société à laquelle l'administrateur externe appartient.

Comme le souligne le Livre vert, le cumul des sièges d'administrateur entre deux institutions financières qui sont en concurrence directe irait à l'encontre des intérêts du public. Nous ne croyons toutefois pas qu'il y ait vraiment conflit d'intérêt, lorsque les deux institutions financières ne sont pas en concurrence directe.

Le ministère fédéral de la Consommation et des Corporations, de même que la Commission royale d'enquête de 1978 sur la concentration des entreprises, ont bien indiqué qu'il n'y a pas de preuve tangible que le cumul des sièges d'administrateur aurait eu un effet néfaste sur le jeu de la concurrence au Canada.[1] La Cour suprême des États-Unis a même statué que le cumul des sièges d'administrateur entre des banques et des compagnies d'assurance-vie n'allait pas à l'encontre de la loi anti-trust.[2]

Il en va de l'intérêt même des clients d'institutions financières qu'il leur soit possible de puiser à un réservoir le plus grand possible d'acquis techniques et de connaissances théoriques du monde de la finance et du domaine des placements. Voilà ce que permet la participation d'administrateurs externes hautement qualifiés. Il n'y a en fait jamais eu suffisamment d'administrateurs de ce qualibre. L'interdiction pour eux d'agir en tant qu'administrateurs externes comme le propose le Livre vert serait des plus nuisibles. Des administrateurs externes provenant d'autres institutions financières siègent actuellement au conseil de plusieurs institutions financières. L'interdiction globale de cette pratique sèmerait la confusion. Ainsi, plus de la moitié des administrateurs qui siègent maintenant au conseil d'administration de la Canada-Vie ont des liens avec d'autres institutions financières.

Il faut également souligner qu'il est essentiel pour les compagnies d'assurance-vie qui font des affaires au niveau international de pouvoir compter, au sein de leurs conseils d'administration, des représentants de la communauté internationale et ce, dans l'intérêt même de leurs titulaires de polices qui ne sont pas canadiens.

Le Livre vert propose d'imposer des normes plus strictes quant à la nomination des administrateurs qui siègent au conseil d'administration d'institutions financières, reconnaissant par le fait même la nécessité d'établir un équilibre entre les connaissances théoriques et l'acquis du point de vue pratique. Nous considérons donc qu'il serait contradictoire de rendre la tâche plus ardue aux institutions financières pour ce qui est de trouver suffisamment d'administrateurs convenables.

NOUS SOUTENONS que la proportion d'administrateurs cumulant des sièges d'administrateur entre une compagnie-mère et ses filiales devrait, dans le cas d'institutions financières, être établie sur une base discrétionnaire.

Une autre des suggestions que contient le Livre vert est qu'un pourcentage minimal d'administrateurs externes devrait siéger aux conseils d'administration des filiales faisant partie des compagnies sous le contrôle d'une institution financière. Il a été également proposé que les institutions financières affiliées ne pouvaient autoriser plus de 25 % de leurs administrateurs à siéger sur plus d'un conseil d'une filiale. Une telle restriction rendrait, de toute évidence, très difficile, sinon impossible, la tâche de trouver un nombre suffisant d'administrateurs de haut niveau dans le réservoir disponible.

La Commission royale d'enquête de 1978 sur la concentration des entreprises en était venue à la conclusion que si une filiale est possédée en propriété exclusive, il n'y a pas vraiment lieu de s'inquiéter outre mesure de la composition de son conseil. Les filiales peuvent fonctionner ou non en tant que succursales ou divisions d'une compagnie-mère. Lorsqu'une telle situation a cours, il est très rare que l'on doive faire appel à des administrateurs externes.[3]

NOUS SOUTENONS qu'il n'y a pas lieu de modifier les règles actuelles concernant le nombre de personnes devant siéger au conseil d'institutions financières.

Le Livre vert propose que le nombre maximal de personnes pouvant siéger au conseil d'administration d'une institution financière soit de 25. La Canada-Vie croit qu'une telle restriction est acceptable pour ce qui est des conseils des sociétés d'assurance-vie. Nous croyons cependant que l'on devrait permettre à d'autres institutions financières, telles que les banques (qui se doivent d'accueillir des représentants de la communauté internationale), de fonctionner avec des conseils d'administration plus importants afin de répondre à leurs besoins particuliers.

La réglementation des entreprises

NOUS SOUTENONS que d'imposer aux mutuelles d'assurance-vie les règles de surveillance des entreprises commerciales serait inutile et très peu pratique. Cette disposition entraînerait également des coûts prohibitifs inutiles, ce qui irait à l'encontre des intérêts des titulaires de polices.

Le Livre vert propose que les règles de surveillance des entreprises commerciales soient étendues aux institutions financières. Nous croyons que cette proposition oublie totalement, surtout dans le cas des mutuelles d'assurance-vie, de reconnaître les distinctions qui existent entre les intérêts de titulaires de polices avec participation et les intérêts des actionnaires d'une entreprise commerciale. Les titulaires de polices, à l'encontre des actionnaires, ne sont ni des investisseurs, ni des spéculateurs. Ils sont tout simplement les clients d'une compagnie d'assurance-vie. L'intérêt du titulaire de police est de savoir si l'assureur pourra remplir ses obligations contractuelles; ce qui dépend fondamentalement de la solvabilité de la compagnie d'assurance et de la prudence de son administration. Quant à l'actionnaire, son intérêt réside dans la valeur de ses actions sur le marché, ce qui dépend essentiellement de l'esprit d'entreprise de la direction de l'entreprise commerciale.

Il faut également songer qu'il serait loin d'être pratique d'imposer aux mutuelles d'assurance-vie le type de réglementation qui convient aux entreprises commerciales. Les plus grandes mutuelles d'assurance-vie du Canada comptent plus de titulaires de polices que les plus grandes entreprises commerciales du Canada comptent d'actionnaires.* La Canada-Vie, par exemple, compte près de 400 000 titulaires de polices avec participation. Les inconvénients et les dépenses qu'entraînent la diffusion de procuration, le cumul des votes et les révélations accompagnant les "inscriptions pour les consommateurs" se solderaient par des coûts pour le commun des titulaires de polices qui seraient de beaucoup supérieurs à tout droit théorique qu'ils acquerraient dans la participation aux affaires de la société.

À notre connaissance, toutes les juridictions à l'extérieur du Canada ont reconnu qu'une telle proposition était impraticable et n'ont pas tenté d'imposer une telle réglementation aux mutuelles d'assurance-vie. Nous croyons que le surintendant des assurances est également d'avis que les règles ordinaires de surveillance des entreprises ne devraient pas être imposées aux mutuelles d'assurance-vie du Canada.

STRUCTURE DES PLACEMENTS

Les banques de l'Annexe C

NOUS SOUTENONS que d'encourager la formation de banques canadiennes de petite taille (appelées dans le Livre vert, Banques de l'Annexe C) serait inutile et sans fondement.

Les banques canadiennes sont, en raison de leur importance tant sur le plan national que sur le plan international, des institutions bancaires de pointe qui se comparent avantageusement à n'importe quelle institution du reste du monde.

Les banques de l'Annexe C seront nécessairement de très petites banques et leur introduction dans le système ne fera qu'accroître le danger, pour les consommateurs canadiens, que se reproduisent les problèmes financiers qui ont fait surface récemment.

Le prêt commercial

NOUS SOUTENONS que les placements privés ne peuvent pas être inclus dans la catégorie des prêts commerciaux et qu'il est tout à fait mal-à-propos d'imposer des limites aux placements privés des compagnies d'assurance-vie ou d'accorder les pouvoirs de prêt commercial par le biais des banques de l'Annexe C.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous nous opposons à l'établissement de banques de l'Annexe C sous le contrôle d'autres institutions financières au Canada. Toutefois, même si l'on permettait l'établissement de banques de l'Annexe C, nous nous opposerions tout particulièrement à la notion que ces banques seraient la seule voie offerte à une institution financière de se livrer aux activités de prêt commercial, surtout si l'on inclut les placements privés dans la catégorie des prêts commerciaux.

Il faut vraiment inscrire une ligne de démarcation entre le prêt commercial et les ''placements privés'' des compagnies d'assurance-vie. Par ''prêt commercial'', l'on entend fondamentalement qu'une institution accordera une marge de crédit à court terme, accompagnée généralement d'un taux d'intérêt flottant. Par ''placements privés'', l'on entend habituellement un emprunt à long terme avec un taux d'intérêt fixe soutenu par un nantissement de qualité.

La créance en placements privés occupe une part importante du marché des créances du Canada depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Dans les marchés financiers, les caractéristiques qui lui sont propres sont connues en général comme étant liées aux placements des sociétés d'assurance seulement. En fait, les prêts consentis par les compagnies d'assurance-vie par le biais des placements privés possèdent les mêmes caractéristiques que les prêts consentis sur le marché public par le biais d'obligations et de débentures. Alors qu'il n'y a pas de marché public pour les placements privés, il existe un marché institutionalisé des plus accessibles.

Les compagnies d'assurance-vie sont de loin les plus grands fournisseurs de capitaux de créances à long terme au Canada, grâce à leur participation dans des placements privés et à d'autres formes d'activités de prêts de capital de dettes. Ainsi, la Canada-Vie détient déjà 18 % de la totalité de ses avoirs canadiens en assurance-vie et en contrats de rente sous forme de placements privés et entend élargir cette proportion sur une base cumulative, dans les années à venir.[5]

Il serait bon de noter que les banques du Canada ne doivent se conformer à aucune restriction quant à leurs activités de placements privés.

En suggérant que les activités de prêt commercial (s'il doit inclure les placements privés) devraient se faire uniquement par le biais des banques de l'Annexe C, le Livre vert fait preuve d'une grande lacune. Il ne tient en effet pas compte que la nature de l'assurance-vie est telle que, pour répondre aux obligations à long terme qu'elles ont contractées dans les domaines de l'assurance-vie et des rentes (obligations qui appartiennent uniquement au monde de l'assurance-vie), les compagnies d'assurance-vie doivent posséder des valeurs d'actif comparables à ces obligations. Une telle tâche leur sera rendue impossible, si ces mêmes compagnies d'assurance-vie doivent effectuer leurs prêts en placements privés par le biais des banques de l'Annexe C, puisqu'à ce moment-là, leurs valeurs d'actif et de passif seront détenues par deux institutions financières distinctes.

Les compagnies d'assurance-vie sont les seules institutions qui offrent des rentes viagères au Canada. Or, si l'on oblige les compagnies d'assurance-vie à effectuer leurs placements privés par le biais des banques de l'Annexe C, ces mêmes compagnies devront réduire ce service nécessaire à la sécurité financière des consommateurs canadiens. Une telle mesure irait donc totalement à l'encontre de l'intérêt du public.

STRUCTURES DE DIVERSIFICATION

La diversification par les compagnies d'assurance-vie

NOUS SOUTENONS que les compagnies d'assurance-vie, tant les mutuelles que les compagnies par actions ne devraient pas se voir imposer une limite, quant à leur portefeuille d'investissement, selon laquelle elles ne pourraient pas détenir plus de 10 % de l'actif d'une autre société. Nous soutenons également que l'on devrait conserver la limite actuelle de 30 %.

Sur une période de près de 100 ans, aucun titulaire de police d'une compagnie d'assurance-vie canadienne à réserve légale n'a subi une perte monétaire quelconque en raison du non-paiement d'un montant garanti au décès ou à l'échéance. Il va donc de soi que les compagnies d'assurance-vie ont toujours fait preuve d'une bonne administration et de prudence au point de vue financier. Il semblerait donc que ce nouveau règlement, qui imposerait encore de nouvelles limites sur les portefeuilles d'investissement, serait inutile.

Il est fort important de conserver, dans la mesure maintenant permise au Canada, la marge de manoeuvre accordée aux portefeuilles d'investissement. Il est également fort important de reconnaître, qu'en remplaçant la limite de 30 % par une limite de 10 %, l'on placerait les compagnies d'assurance-vie canadiennes dans une situation désavantageuse lorsqu'elles devront faire face à la concurrence, dans des juridictions qui accordent des limites plus importantes, et on les empêcherait, par exemple, de prendre part à des entreprises en participation dans ces mêmes juridictions.

NOUS SOUTENONS qu'il devrait être permis aux mutuelles d'assurance-vie, en raison de la stabilité qu'elles ont démontrée dans leur gestion financière, de diversifier leurs placements dans des sociétés financières affiliées en aval, dans une proportion de 15 % de leur actif.

Les sociétés de portefeuille en amont, qui peuvent détenir des compagnies d'assurance-vie par actions, peuvent déjà diversifier leurs placements dans une gamme très étendue d'institutions financières. Puisque les mutuelles d'assurance-vie ne sont pas détenues par des actionnaires, elles doivent avoir la possibilité de diversifier leurs placements en aval, comme l'indique le Livre vert, afin de pouvoir concurrencer les autres institutions financières sur un pied d'égalité.

NOUS SOUTENONS qu'il est inutile et fort peu réaliste d'obliger les mutuelles d'assurance-vie de mettre les actions de leurs filiales à la disposition du public.

Les compagnies d'assurance-vie ont démontré clairement qu'elles pouvaient non seulement gérer efficacement des filiales engagées dans des activités accessoires, mais qu'elles pouvaient aussi faire preuve de jugement lorsqu'elles effectuaient certains placements, au nom de leurs titulaires de polices, dans des portefeuilles d'investissement. Il serait donc insensé de statuer que les mutuelles d'assurance-vie devraient partager le contrôle de leurs filiales avec des membres du public, alors qu'aucune autre institution financière, ni aucune autre entreprise n'a jamais été placée dans une telle situation.

La diversification sur le plan international

NOUS SOUTENONS, sans tenir compte des limites qui pourraient être imposées au pays aux compagnies d'assurance-vie, que celles-ci devraient pouvoir disposer de pouvoirs plus flexibles qui leur permettraient d'être sur le même pied que leurs concurrents dans des juridictions étrangères.

Les banques canadiennes font preuve d'une réussite remarquable outre-mer en raison de la marge de manoeuvre très large dont elles disposent, qui leur permet de fonctionner sur le plan international avec les mêmes pouvoirs que leurs concurrents dans des juridictions étrangères.

L'assurance-vie est un des plus grands exportateurs de compagnies. Il est donc essentiel au succès et à la publicité des exportations au profit du Canada, que les compagnies d'assurance-vie du Canada puisse disposer de la flexibilité nécessaire pour être concurrentielles à l'étranger.

Lorsque l'on parle de flexibilité, l'on entend que l'on ne devrait pas imposer de restrictions qui obligeraient les compagnies d'assurance-vie canadiennes de créer des filiales au sein de leur réseau à l'étranger, si cette disposition les plaçaient dans une situation désavantageuse face aux compagnies étrangères déjà sur place.

L'établissement de réseaux

NOUS SOUTENONS que l'établissement de réseaux devrait être permis, sans restriction, par toutes les institutions financières ou entre elles et ce, qu'il s'agisse ou non de filiales.

Si les institutions financières pouvaient utiliser mutuellement leurs systèmes de distribution pour leurs produits, il en résulterait une expansion des services financiers et, par ricochet, plus d'options aux consommateurs sur une base de coût plus efficace. Nous avons relevé une suggestion dans le Livre vert selon laquelle l'établissement de réseaux ne serait le fait que des banques de l'Annexe C. Nous croyons qu'aucune restriction ne devrait être imposée à l'établissement de réseaux et que celui-ci devrait être mis à la disposition de toutes les institutions financières. Cette disposition serait non seulement à l'avantage du public, mais conserverait également les lignes de démarcation appropriées entre les produits et les fonctions des diverses institutions financières.

Une compagnie d'assurance-vie devrait, par exemple,pouvoir offrir de l'assurance-crédit collective par le biais d'autres institutions financières telles que les banques, comme c'est l'habitude présentement selon la pratique approuvée par le surintendant des assurances et à laquelle celui-ci a donné son consentement. De même, une compagnie d'assurance-vie devrait pouvoir établir des réseaux pour d'autres services par le biais d'institutions non affiliées comme par celui de filiales.

NOTES DE RÉFÉRENCE

1 Rapport de la Commission royale d'enquête sur la concentration des entreprises, mars 1978, pages 301, 302

2 **Bank American Corp. et al. vs les États-Unis** (Décision de la Cour suprême des États-Unis rendue le 8 juin 1983)

3 Rapport de la Commission royale d'enquête sur la concentration des entreprises, mars 1978, page 295

4 Le tableau reproduit ci-dessous est constitué de données approximatives de décembre 1976 selon un mémoire présenté par l'ACCAP au Département des assurances.

*Nombre de titulaires de polices avec participation (compté en milliers)	
London	1 340
Sun	1 246
Mutuelle	638
Manufacturers	499
Canada	379
Confédération	348
Great-West	282
Crown	206
North American	193
Impériale	187
* * *	
Prudentielle	40 000
Métropolitaine	32 000

Nombre d'actionnaires (compté en milliers)	
Bell	204
Inco	78
CP	69
Imperial Oil	46
Alcan	40
Stelco	36
Banque Royale	31
B.C.I.C.	30
Moore Corp.	20
Seagrams	19
* * *	
General Motors	1 245
Exxon	684

*(Selon une formule de calcul arbitraire par laquelle l'on détermine d'abord le pourcentage d'assurances ordinaires avec participation qui sont en vigueur par rapport à la totalité des assurances ordinaires en vigueur auprès de la Compagnie (l'assurance temporaire étant calculée à 25 %), puis l'on multiple ce pourcentage par la totalité des polices ordinaires en vigueur. Il est ensuite présumé que le nombre de titulaires de polices avec participation correspont à 0,85 du nombre de polices avec participation.)

5 La Canada-Vie détient respectivement 21 % et 13 % de ses actifs en assurance-vie et en contrats de rente canadiens dans des obligations publiques et des hypothèques non résidentielles. Ces dernières années, plus de 75 % des fonds de nos nouveaux contrats de rente ont été consolidés grâce à des placements privés et des hypothèques non résidentielles. Nous comptons conserver une proportion semblable dans l'avenir.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé
Book rate
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Metropolitan Life Insurance Company, Prudential Insurance of America and Standard Life Assurance Company:

Charles Armstrong, President, Canadian Operations, Metropolitan Life;

Claude Garcia, Senior Vice-President & Actuary, Standard Life Assurance Company;

John Dawson, Associate Counsel, Standard Life Assurance Company;

James Lewis, President, Canadian Operations, Prudential Insurance Co. of America;

Jean Martial, General Counsel, Prudential Insurance Company of America.

From Sun Life Assurance Company:

T.M. Galt, Chairman and Chief Executive Officer;

J.R. Gardner, Senior Vice-President and Executive Officer.

From The Manufacturers Life Insurance Company:

E. Sydney Jackson, President;

Tom Di Giacomo, Executive Vice-President;

(*Continued on previous page*)

La Métropolitaine, compagnie d'assurance-vie, La Prudentielle d'Amérique, compagnie d'assurance, La Standard, compagnie d'assurancee-vie:

Charles Armstrong, président, Opérations canadiennes, La Métropolitaine, compagnie d'assurance-vie;

Claude Garcia, premier vice-président et actuaire, La Standard, compagnie d'assurance-vie;

John Dawson, avocat-conseil général, La Standard, compagnie d'assurance-vie;

James Lewis, président, Opérations canadiennes, La Prudentielle d'Amérique, compagnie d'assurance;

Jean Martial, avocat-conseil général, La Prudentielle d'Amérique, compagnie d'assurance.

La «Sun Life», compagnie d'assurance-vie:

T.M. Galt, président et chef de la direction;

J.R. Gardner, premier vice-président et chef de la direction.

La «Manufacturers», compagnie d'assurance-vie:

E. Sydney Jackson, président;

Tom Di Giacomo, vice-président exécutif;

(*Suite à la page précédente*)

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Jaclynn Bennett, Investment Vice-President, Canadian Equities;

L. Yves Fortier, Member of the Board of Directors of the Manufacturers and Partner in the legal firm of Ogilvy, Renault in Montreal.

om Excelsior Life Insurance Company:

Michael Stephen, President;

John Stubbs, Vice-President and General Counsel.

om Mutual Life Insurance Company:

Jack Masterman, President and Chief Executive Officer;

John Panabaker, Chairman;

Claude Gingras, Vice-President and Chief Legal Counsel.

om London Life Insurance Company:

Earl H. Orser, President and Chief Executive Officer;

Blake Fewster, Vice-President and Chief Actuary;

Tom Allan, Vice-President, Investments;

Bill Nursey, Associate Counsel.

m Canada Life:

Daniel Nield, Vice-President;

Dan Needles, Director of Public Affairs.

Jaclynn Bennett, vice-présidente des investissements, Actions canadiennes;

L. Yves Fortier, membre du conseil d'administration de La «Manufacturers», et associé du bureau d'avocats Ogilvy, Renault, à Montréal.

L'Excelsior, compagnie d'assurance-vie:

Michael Stephen, président;

John Stubbs, vice-président et avocat-conseil général.

La Mutuelle, compagnie d'assurance-vie:

Jack Masterman, président et chef de la direction;

John Panabaker, président;

Claude Gingras, vice-président et avocat-conseil général.

De la London, compagnie d'assurance-vie:

Earl H. Orser, président et chef de la direction;

Blake Fewster, vice-président et actuaire en chef;

Tom Allan, vice-président, Investissements;

Bill Nursey, avocat-conseil adjoint.

Canada Vie:

Daniel Nield, vice-président;

Dan Needles, directeur des affaires publiques.

Canada Post Postage paid / Postes Canada Port payé
Book rate / Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Metropolitan Life Insurance Company, Prudential Insurance of America and Standard Life Assurance Company:

Charles Armstrong, President, Canadian Operations, Metropolitan Life;

Claude Garcia, Senior Vice-President & Actuary, Standard Life Assurance Company;

John Dawson, Associate Counsel, Standard Life Assurance Company;

James Lewis, President, Canadian Operations, Prudential Insurance Co. of America;

Jean Martial, General Counsel, Prudential Insurance Company of America.

From Sun Life Assurance Company:

T.M. Galt, Chairman and Chief Executive Officer;

J.R. Gardner, Senior Vice-President and Executive Officer.

From The Manufacturers Life Insurance Company:

E. Sydney Jackson, President;

Tom Di Giacomo, Executive Vice-President;

La Métropolitaine, compagnie d'assurance-vie, La Prudentielle d'Amérique, compagnie d'assurance, La Standard, compagnie d'assurancee-vie:

Charles Armstrong, président, Opérations canadiennes, La Métropolitaine, compagnie d'assurance-vie;

Claude Garcia, premier vice-président et actuaire, La Standard, compagnie d'assurance-vie;

John Dawson, avocat-conseil général, La Standard, compagnie d'assurance-vie;

James Lewis, président, Opérations canadiennes, La Prudentielle d'Amérique, compagnie d'assurance;

Jean Martial, avocat-conseil général, La Prudentielle d'Amérique, compagnie d'assurance.

La «Sun Life», compagnie d'assurance-vie:

T.M. Galt, président et chef de la direction;

J.R. Gardner, premier vice-président et chef de la direction.

La «Manufacturers», compagnie d'assurance-vie:

E. Sydney Jackson, président;

Tom Di Giacomo, vice-président exécutif;

(*Continued on previous page*)

(*Suite à la page précédente*)

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

JUN 10 1987